

## Trabajo Fin de Máster

El turismo como eje estratégico del desarrollo rural:  
el Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020

Tourism as a strategic axis of rural development:  
The Aragonese Tourism Strategy Plan 2016-2020

Autor

**Juan Fernández Muñoz**

Director

**Luis Antonio Sáez Pérez**

Facultad de Economía y Empresa

2019



## **Resumen**

En el presente trabajo se pretenden estudiar las estrategias del gobierno regional aragonés, sobre una actividad con importantes efectos económicos, culturales y medioambientales, como es el turismo, y que para sus territorios rurales menos dinámicos se plantea como un elemento decisivo de su desarrollo local.

Para ello se parte del análisis de la evolución de los propios conceptos de desarrollo y turismo rural, y su engarce en la realidad aragonesa a través del Plan aragonés de estrategia turística 2016-2020. Es aquí donde la Economía Política brinda los mecanismos adecuados para poder determinar los fundamentos necesarios de la intervención pública, y su ajuste o no a la intervención diseñada por el gobierno aragonés. Analizando los «fallos del mercado» y del «gobierno» inherentes al turismo en zonas rurales, se pretenden determinar los aspectos o elementos sobre los cuales debe recaer la intervención, así como reducir los fallos del gobierno derivados de la misma. La Economía Política se convierte así en un factor clave para interpretar la efectividad del Plan aragonés de estrategia turística 2016-2020.

### **Palabras clave:**

Desarrollo rural, turismo, políticas públicas en Aragón, fallos de mercado y gobierno, Economía Política.

## **Abstract**

The following dissertation aims to study the strategies of the aragonesse regional government, on an activity with important economic, cultural and environmental effects, such as tourism, and which for its less dynamic rural territories is considered as a decisive element of its development local.

The objective is to know the evolution of the concepts of development and rural tourism, and its setting in the Aragonese reality through the Aragonese Tourism Strategy Plan 2016-2020. It is here that the Political Economy provides the appropriate mechanisms to determine the necessary fundamentals of public intervention, and its adjustment or not to the intervention designed by the aragonesse government. Analyzing the "market failures" and "government failures" inherent in tourism in rural areas, it is intended to determine the aspects or elements on which the intervention must fall, as well as reduce government failures derived from it. The Political Economy is decisive to interpret the effectiveness of the Aragonese Tourism Strategy Plan 2016-2020.

### **Keywords:**

Rural development, tourism, public policies in Aragon, market and government failures, Political economy.



## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>II. DESARROLLO RURAL.....</b>	<b>9</b>
<b>III. EL TURISMO COMO FUENTE DE DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>13</b>
1. TURISMO RURAL: CONCEPTO Y DETERMINANTES .....	13
2. EL TURISMO EN ESPAÑA Y ARAGÓN .....	17
2.1 DEMANDA TURÍSTICA.....	19
2.2 OFERTA TURÍSTICA .....	25
<b>IV. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN: ¿POR QUÉ INTERVENIR?..</b>	<b>27</b>
1. FALLOS DEL MERCADO .....	28
2. FALLOS DEL GOBIERNO.....	33
<b>V. POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARAGÓN .....</b>	<b>36</b>
1. POLÍTICAS PREVIAS: DEL DESARROLLO AL TURISMO RURAL.....	36
2. EL PLAN ARAGONÉS DE ESTRATEGIA TURÍSTICA 2016-2020.....	39
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>49</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y FIGURAS

Gráfico 1. Actividades complementarias a las explotaciones agrícolas.....	12
Gráfico 2. Aspectos más valorados por los turistas rurales.....	17
Gráfico 3. Aportación del turismo al PIB español (% sobre el total).....	18
Gráfico 4. N° de viajeros por CCAA en el año 2018 (miles de personas) .....	20
Gráfico 5. N° de viajeros en Aragón 2006-2018 .....	21
Gráfico 6. N° de establecimientos de turismo rural abiertos en Aragón 2006-2018 .....	21
Gráfico 7. Grado de ocupación por plazas en Aragón en 2018.....	21
Gráfico 8. Viajeros en España según país de residencia. Porcentaje sobre el total de viajeros. Año 2018.....	23
Gráfico 9. Viajeros en Aragón según país de residencia. Porcentaje sobre el total de viajeros. Año 2018.....	23
Gráfico 10. Distribución porcentual de viajeros en Aragón según la Comunidad Autónoma de procedencia. Año 2018 .....	24
Figura 1. Mapa de establecimientos turísticos en Aragón.....	25
Figura 2. Mapa con el porcentaje de mujeres titulares de establecimientos de turismo rural por comarcas.....	26
Figura 3. Estructura del PAET 2016-2020 .....	42
Figura 4. Planetario de productos turísticos de Aragón.....	43
Figura 5. Matriz de priorización de las medidas del PAET.....	45
Figura 6. Claves del análisis de políticas públicas .....	47

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las estrategias de un gobierno regional, el aragonés, sobre una actividad con importantes efectos económicos, culturales y medioambientales, como es el turismo, y que para sus territorios rurales menos activos se plantea como un elemento dinamizador y decisivo de su desarrollo local.

La configuración y disposición de la población en el territorio de los países industrializados ha venido experimentando un profundo cambio a lo largo del siglo XX, y es algo que continua en la actualidad. La sociedad posindustrial, que ha venido a sustituir a la vida rural, ha provocado una serie de cambios, no sólo en los estilos de vida y los valores e intereses de la misma, sino también en cómo se distribuye la población, habiendo una mayor preferencia por los grandes núcleos urbanos. Este proceso ha venido acompañado por la urbanización de gran parte del territorio y el consiguiente abandono de las zonas rurales.

El cambio es incuestionable, pero tampoco es un elemento que haya surgido en la actualidad. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya señaló hace ahora más de veinte años que, «las estructuras sociales y económicas de las regiones rurales han cambiado considerablemente, al mismo tiempo que se alteraba su composición demográfica» (OCDE, 1988).

Tampoco puede dejarse de lado la globalización, pues como señala Sassen (2007), la *hipermovilización* de capitales y de las comunicaciones ha traído como consecuencia la debilitación del Estado-nación, por lo que hay una desarticulación de lo local hacia lo global, y son las ciudades los actuales contenedores de los procesos sociales. La ciudad emerge, así como la nueva geografía de la centralidad.

Por tanto, el nuevo reto de todo espacio rural y urbano es «convertirse de alguna manera en nodo global, capaz de hacer frente a los desafíos que plantea ajustarse a cambios fundamentales en ordenación del territorio y desarrollo regional, comarcal y local» (Andrés, 2019).

Ante el cambio de paradigma, algunos autores como Remy y Voyé (1976) consideran que ha habido una modificación sustancial del concepto «rural», en gran parte por la extensión a todo el territorio de lo urbano. Es cierto que, especialmente en lo que llevamos de siglo

XXI, la distinción entre lo rural y lo urbano se ha desdibujado. El primero cumple funciones ambientales, culturales y de ocio, por lo que el flujo de relaciones entre los pueblos y los habitantes urbanos se ha convertido en decisivo para ambos. Siendo esta la situación, el turismo emerge como un nexo entre ambos mundos, principalmente ante las nuevas formas de viajar y de experimentar el turismo en la actualidad. Los viajeros de hoy ya no se parecen a los turistas de antes, buscan nuevas experiencias.

Asimismo, la tendencia actual de las democracias occidentales implica grandes retos para el conjunto de actores del sector público: reducción del déficit, complejidad en su funcionamiento, competencia entre las distintas administraciones, el encontrar fórmulas para la integración política de las minorías, etc. Avanzamos hacia lo que Subirats (2008) denomina como nueva gestión pública en términos de fines, medios, principios y agentes. En este contexto, los actores político-administrativos y las políticas públicas necesitan de procesos de modernización acerca de su legitimidad, eficacia y sostenibilidad.

Por ello, ante el auge del turismo rural y la oportunidad de crecimiento del mismo en Aragón, así como los nuevos retos de las administraciones públicas, el objetivo del presente trabajo es el de analizar la situación de las políticas públicas en esta comunidad, y en concreto el Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020 desde la perspectiva de la Economía Política. A través de esta disciplina se pueden evaluar las razones de su intervención, sus posibles limitaciones o fallos políticos, así como su capacidad para dinamizar pequeñas poblaciones.



## II. DESARROLLO RURAL

A la hora de abordar la definición del desarrollo rural, la propia expresión aúna una doble realidad. Por un lado, está el término de desarrollo, que muchas veces se identifica con crecimiento. ¿Pero realmente desarrollo y crecimiento son lo mismo? Por otro lado, dicho desarrollo tiene lugar en el medio rural. ¿Y qué se entiende por rural?

Comenzando por el desarrollo, este alude a la actitud de transformación, de modernización y de auto organización, mientras que el crecimiento está relacionado con el aumento de lo medible, con el incremento numérico. Aunque normalmente pueden coincidir, en el tema que nos ocupa, pueden surgir tensiones y contradicciones entre crecimiento y desarrollo, pues el incremento de las actividades económicas no desemboca siempre en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes.

En cuanto al concepto de lo rural, tradicionalmente se ha definido y entendido por oposición a lo urbano, y de dicha dicotomía, según Sancho (2012), se identificaban cuatro características como propias del mundo rural:

1. Densidad de población baja: es una cuestión que históricamente ha sido dependiente de la capacidad de explotar los recursos cercanos. A mayor capacidad, mayor es la densidad de población, aunque habitualmente inferior a las ciudades.
2. Importancia de la actividad agraria: este elemento ha de ser matizado en los países industrializados, pues otras actividades propias del sector servicios, como el turismo, han ido ganando mayor peso, pero es cierto que el sector primario sigue siendo un elemento sobre el que se articula la economía de las muchas zonas.
3. Fuerte relación entre los habitantes y el medio natural que los rodea: el hábitat condiciona y determina la propia identidad, la actividad económica mayoritaria, las fiestas, materiales y formas de construcción, etc.
4. Arraigo y relaciones sociales entre sus habitantes: la identidad y el arraigo son mucho más fuertes en los pueblos que en las ciudades, principalmente por el hecho de pertenecer a una comunidad de reducido tamaño y relativamente estable.

Por tanto, este concepto de rural por oposición a urbano implica una concepción de la ruralidad como un sistema caracterizado por el peso de las tradiciones y costumbres o la falta de espíritu emprendedor frente a la sociedad urbana moderna. No obstante, y

especialmente en los países desarrollados, esa visión ya no se ajusta a la realidad, por lo que se ha buscado un nuevo perfil de la sociedad rural. La distinción es difusa, y autores como Roca (2003), teniendo en cuenta el fenómeno de desconcentración urbana, determina que ya no puede hablarse de una frontera entre lo urbano y lo rural, sino de un «gradiente de urbanización», gradiente en la intensidad de edificación, en la actividad y en la estructura económica y en la movilidad de personas y de mercancías.

Teniendo presentes estas ideas, se puede definir entonces el desarrollo rural como las acciones e iniciativas llevadas a cabo para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas. Básicamente, es el proceso de crecimiento y revitalización equilibrado, integrado y autosostenible destinado a mejorar las condiciones de vida de la población local en sus dimensiones económica, sociocultural, político-administrativa y medioambiental (Rodríguez, 2004).

Para lograr esa mejora de la calidad de vida de los habitantes, se necesita del incremento de los niveles de renta, la mejora en las condiciones de trabajo y la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales. Este proceso de desarrollo debe ser a su vez endógeno, es decir nacido y adecuado a la especificidad local, y auto gestionado, es decir, planificado, ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo, la población local.

El desarrollo rural ha adoptado diferentes enfoques en los últimos años, desde el modelo basado en la modernización agraria a principios del siglo XX, pasando por el desarrollo integrado de los años 60, que potenciaba el sector servicios y el turismo rural, hasta la más reciente tendencia de desarrollo rural sostenible, orientado a mitigar la degradación de los recursos naturales y los costes sociales.

En esta línea, es importante resaltar que la consideración de la actividad económica en sí misma deja de lado, muchas veces, que resulta de una dinámica local, que tiene en su origen raíces territoriales. Esto trae como consecuencia que el desarrollo económico no es independiente de las formas de socialización más amplias, y que rigen lo institucional, es inherente a lo económico (Becattini y Rullani, 1994). Así, la promoción del desarrollo debe tener en cuenta la especificidad de las normas y relaciones sociales presentes en los

territorios y, su engarce con las nuevas formas de competencia imperantes a nivel mundial (Coq 2014).

Pues bien, el concepto de desarrollo no hace referencia únicamente a aspectos estrictamente económicos, sino que implica un proceso de crecimiento y de cambio estructural para mejorar las condiciones de vida de la población local, por lo que se combinan objetivos económicos, sociales y ambientales (Gozálvez Pérez, 2001). Es por ello por lo que las iniciativas abajo-arriba o *bottom-up* son un mecanismo importante, pues permiten la participación de los ciudadanos y de los representantes de los distintos organismos públicos y privados (empresarios).

Además, el desarrollo rural debe ser delimitado como endógeno, integrado y sostenible. Esto permite incorporar diversos aspectos que tengan en cuenta realmente la mejora de las condiciones de vida locales:

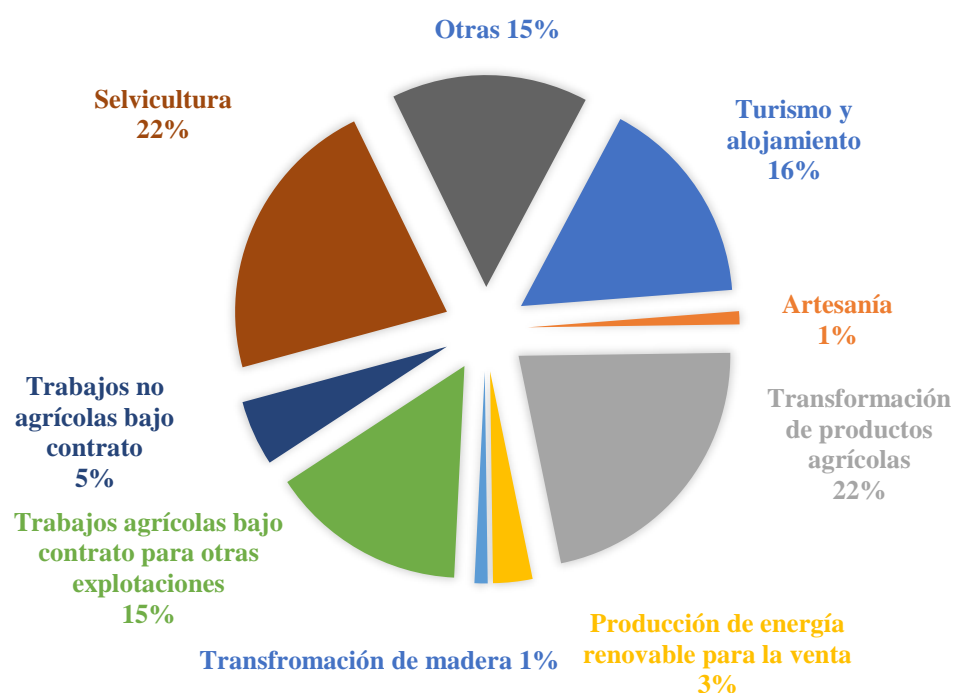
- Endógeno: se pretende incluir el carácter participativo de la población local como elemento básico para la generación de iniciativas que partan de los propios recursos de la población.
- Integrado: la integración permite el aprovechamiento de todos los recursos existentes en un ámbito geográfico dado, de modo que se pretende obtener la diversificación económica a través la generación de nuevas actividades en el medio rural, donde tradicionalmente la función principal ha sido el aprovechamiento agrario (Weitz, 1981).
- Sostenible: que el desarrollo sea sostenible hace referencia a que los recursos que hoy son fuente de aprovechamiento, lo puedan seguir siendo en el futuro. Esta concepción es esencial, por ejemplo, en relación al turismo paisajístico, pues la conservación y valorización del paisaje como un recurso ha de ser como de un bien de cara al futuro, pues la inadecuada planificación puede poner en peligro el carácter de los espacios rurales (Brundtland, 1987).

De estas definiciones, queda claro que el factor social y humano es un elemento muy importante de cara al desarrollo. Romer (1986) señala que invertir en capital humano es esencial para que se genere crecimiento económico. Las nuevas tecnologías y el conocimiento se consideran factores que las empresas pueden controlar, son factores endógenos. A partir de ese conocimiento se crea una externalidad. Dicha externalidad

puede convertirse en conocimiento económico al ser transformado a su vez en una actividad económica (Carrillo, Bergamini y Navarro, 2014). De este modo, ese efecto se vincula a cuando los empresarios explotan comercialmente una idea innovadora y revelan información nueva a los mercados.

Por tanto, el desarrollo rural debe comprender las nuevas funciones a desempeñar en el medio rural, tales como la mejora de la calidad de vida, dinamización y regeneración del tejido socioeconómico, el mantenimiento de la población, la protección ambiental y la diversificación de las actividades económicas. El turismo supone un gran potencial para generar nuevas fuentes de riqueza. Y es que, según los últimos datos disponibles, el aprovechamiento alternativo o complementario a las actividades agrarias sigue siendo algo reducido, teniendo el turismo una gran oportunidad de crecimiento y de aportación de valor añadido.

**Gráfico 1. Actividades complementarias a las explotaciones agrícolas**



Fuente: INE, Censo Agrario 2009.

### **III. EL TURISMO COMO FUENTE DE DESARROLLO RURAL**

#### **1. TURISMO RURAL: CONCEPTO Y DETERMINANTES**

De nuevo, el propio término de turismo rural hace alusión a dos conceptos que ya de forma individual cuentan con una cierta complejidad a la hora de su definición: el turismo y lo rural. Es necesario destacar este hecho, no para estudiar la pluralidad de conceptos y acepciones, sino para comprender a lo largo del análisis de las políticas públicas que, hay una diversidad de factores a la hora de abordar el turismo rural.

La Organización Mundial del Turismo (2002) define el turismo rural como «las actividades turísticas que se realizan en el espacio rural y que tienen como fin interactuar con la vida rural, conocer las tradiciones y la forma de vivir de la gente y los atractivos de la zona». Lo importante de esta definición es que el turismo rural no supone el mero traslado de cualquier actividad turística al campo, sino que la cultura local debe estar integrada.

La evolución del turismo rural en España pone de manifiesto el cambio en la propia concepción del turismo. Tradicionalmente, y especialmente en la primera mitad del siglo XX, se asociaba el turismo con la demanda estival, con el veraneo de los más pudientes en pueblos de la sierra, gracias al auge del ferrocarril (Yebra, 2005).

En esta línea, la primera intervención por parte de la administración fue en 1967 con el programa de vacaciones en alojamiento rural denominado «casas de labranza», elaborado por la Secretaría de Estado de Turismo. El nombre ya indica que el alojamiento se relaciona con el sector primario y las explotaciones agrícolas.

La siguiente actuación fue en los años 80 cuando la Secretaría General de Turismo publicó las órdenes 19/07/84 y 31/05/85, sobre Convocatoria de Concurso de subvenciones a fondo perdido para promoción y comercialización del turismo rural. Así las cosas, se concedieron ayudas para tres proyectos: Centros de Iniciativas Turísticas de la Sierra de Gúdar y del Bajo Maestrazgo en Aragón, VERATUR S. A. en Cuacos de Yuste (Cáceres), y a la Sociedad de Desarrollo Integral de Taramundi (DITASA) de Asturias. En 1985 las subvenciones se destinaron a otros tres proyectos: Sociedad Peñamellera S.A. de Asturias, TURALTUR para el Alto Turia en Valencia y VERATUR S.A. en Extremadura.

Cabe destacar que en estos proyectos la participación de los gobiernos autonómicos fue importante, y que se asumieron como criterios la planificación de un desarrollo rural integrado, donde se aunaban conservación y desarrollo de los territorios (Muñoz de Escalona, 1994).

En este sentido no se puede olvidar que, la Constitución Española de 1978 en su art. 148.1. 18ª permite a las CCAA asumir competencias ejecutivas y legislativas para la promoción y ordenación del turismo. La justificación de dicho traspaso se basa esencialmente en la adecuación de las políticas turísticas a cada territorio, especialmente por el diferente grado de desarrollo-existente en las comunidades, así como por su tipología, pues hasta esos años sólo se apostaba por el turismo de sol y playa. De hecho, Aragón fue la segunda Comunidad Autónoma tras Cataluña en regular el alojamiento mediante el Decreto 113/1986, de 14 de noviembre sobre ordenación y regulación de alojamientos turísticos denominados «viviendas de turismo rural». Dicha norma pretendía contribuir a la creación de infraestructura turística en determinados núcleos rurales y ofrecer posibilidades de empleo asentando la población, por lo que fue una región pionera.

Durante la década de los 90, y principalmente debido a fondos estructurales comunitarios europeos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) hubo un cambio en la orientación de las políticas turísticas. El turismo comenzó a identificarse como un factor clave para la diversificación de las zonas agrarias. La financiación proveniente de los programas LEADER fue el principal elemento de apoyo para el desarrollo de la oferta turística y, en especial, para la apertura de alojamientos rurales.

En la actualidad, se ha avanzado hacia un concepto de turismo rural donde se integra el alojamiento y los recursos del medio, es decir, de turismo en espacios rurales con todo el conjunto de actividades y posibilidades que el entorno permite (Ehrlich, 2010). Además, el veraneo se está viendo superado por el turismo en los meses de invierno, festividades regionales o períodos estivales como Semana Santa y Navidad (Rodríguez, 2014).

Por tanto, el turismo rural se delimita por el ámbito en que los pasajeros desarrollan sus actividades, más que por el contenido de las mismas. En otras palabras, la base de este turismo es el medio rural en un sentido amplio. Comprende tanto el patrimonio natural, histórico-artístico, como el cultural, que estimula el interés de aquellos que habitualmente

viven en el medio urbano y que están dispuestos a invertir parte de su tiempo libre en lugares que se encuentran más allá de su rutina diaria (Martínez, 2016).

Es cierto que, bajo el paraguas del turismo rural, se encuentran subtipos que hacen referencia a la actividad principal que se realiza, pero cuyo común denominador es que todas se insertan en el medio rural. Incluso en ocasiones se superponen entre ellos, dándose de forma simultánea. De todas las variedades, los principales subtipos serían los siguientes:

- Agroturismo: se asocia a la prestación de alojamiento, gastronomía local y, además, labores relacionadas con la actividad agropecuaria donde el turista puede participar activamente como, por ejemplo, elaborar mermeladas, ordeñar al ganado, cosechar, etc.
- Turismo deportivo: aquí, la base es la práctica de cualquier actividad deportiva en el medio rural, como la pesca, la caza, el ciclismo, etc.
- Turismo de aventura: el entorno se convierte en un recurso para producir sensaciones de descubrimiento, por lo que su objetivo básico es poder conseguir transmitir ese efecto. Suelen ser recurrentes el parapente, descensos en los ríos, escalada, rápel...
- Turismo cultural: se basa en conocer el patrimonio histórico-artístico, el costumbrismo y la idiosincrasia del lugar, ya sea orientándose hacia la preservación, o hacia un mejor conocimiento de los mismos.
- Ecoturismo: las actividades priorizan la preservación del espacio natural donde se realiza, por lo que su diseño contempla ante todo el entorno y, por ende, su conservación. Sería el caso de actividades de observación de aves y flora.
- Enoturismo: como su nombre indica, se da en las zonas de producción vinícolas. Se relaciona con el turismo cultural dependiendo del carácter histórico o artístico de la industria vinícola de la zona. Es uno de los tipos de turismo que ha ido cobrando cada vez mayor relevancia en Aragón, contando con cuatro rutas del vino: Garnacha, Somontano, Campo de Cariñena y Calatayud.

A pesar de toda esta variedad de actividades y, por lo tanto, también de viajeros, el turismo rural se caracteriza por estar controlado por la gente de la localidad que lo desarrolla, hay un encuentro entre viajero y oriundos, y donde se comparten experiencias de vida de la comunidad. Esto es importante porque se engarza con las características propias del

desarrollo rural. Este turismo se relaciona con el desarrollo endógeno al ser una actividad económica de iniciativa local, que se basa en la capacidad que tiene el habitante para dar a conocer sus aspectos culturales y costumbristas. Además, los pequeños empresarios pueden desarrollar estrategias e iniciativas en común, pues lo importante aquí es la persona que integra la organización.

A su vez, es integrado, pues se aprovechan todos los recursos disponibles en el medio, y no sólo los propios del sector primario. Se generan nuevas alternativas de empleo, especialmente para jóvenes y mujeres.

Y, por último, es sostenible porque lo que se valora es la cultura local, el estrechar los vínculos con los turistas que buscan otras formas de vida distintas de las que ellos están habituados. Esto refuerza el sentimiento de la población residente al valorar lo propio, preservando dichas costumbres, especialmente para aquellas culturas tradicionales que corren el riesgo de ser absorbidas o reemplazadas por prácticas más de corte urbano.

Estos elementos tienen su sentido con los cambios en el comportamiento y en los valores de los viajeros, pues suponen una nueva forma de consumo. Para los turistas antiguos viajar era una novedad y las vacaciones eran un tiempo de ruptura con la vida cotidiana. Los nuevos turistas, en cambio, consideran las vacaciones como una prolongación de su vida, como algo más común y normal. La idea del paquete turístico estandarizado, masivo, del «todo incluido» en el que el sol y playa sea el principal atractivo ha perdido la vigencia que tenía (Martínez, 2016). Las nuevas formas indican que se prefiere un turismo más individualizado y menos masificado. A diferencia de sus predecesores, los nuevos turistas son espontáneos e impredecibles, y la calidad es para ellos algo primordial (Poon, 1993).

Prosiguiendo con las motivaciones, éstas son una parte importante para explicar el turismo (Pearce, 1993). Para ello, resulta adecuado realizar una aproximación del turismo rural desde el lado de la demanda. Si se identifican los factores de empuje (*push*) y de atracción (*pull*), se pueden detectar los elementos que generan o motivan el viaje, y tener una mayor comprensión de lo que constituye esta actividad (Holznerb, 2014).

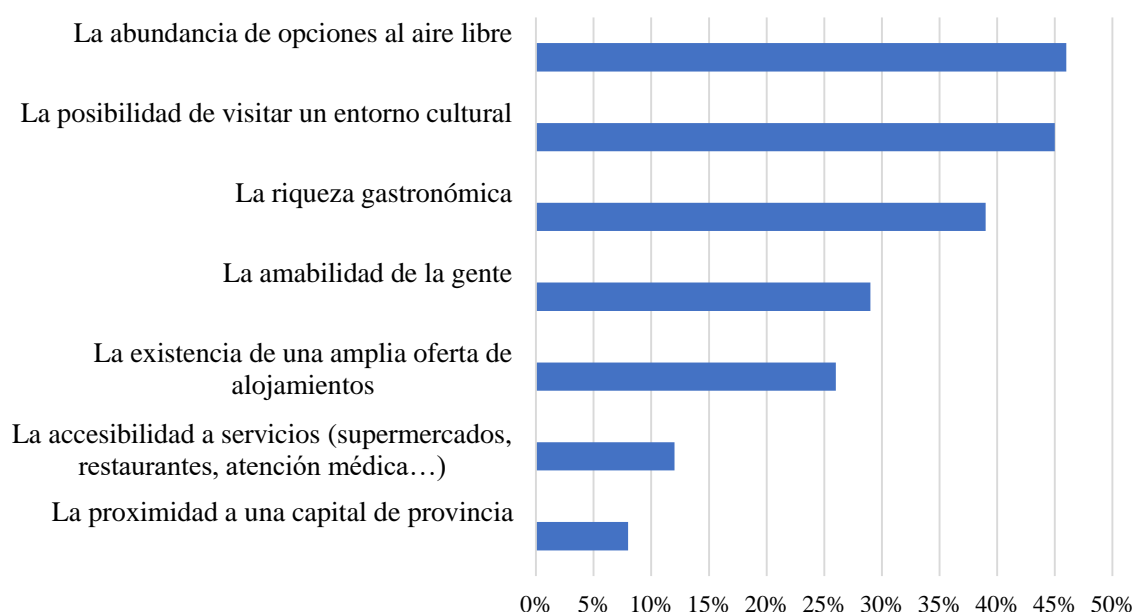
Pesonen (2012) identifica el descanso y la sensación de confort como las principales motivaciones de los viajeros. A continuación, le seguirían el paisaje y la tranquilidad. De estos factores puede observarse que, hay una gran importancia con todo lo relacionado



con el reposo y el sosiego. Quizás los viajeros configuran las expectativas idealizando el mundo rural como un *locus amoenus*, frente al estrés y la banalidad que representa la ciudad. Pero en todo caso, la masificación y la rigidez en el viaje quedan fuera, habiendo una gran diferencia con respecto a otras formas de viajar.

En esta línea, y según el estudio realizado por el Observatorio del Turismo Rural (2019) a través del portal de internet Escapada Rural realizado durante diciembre de 2018, los principales elementos que más valoran los viajeros de un destino rural son los siguientes:

### Gráfico 2. Aspectos más valorados por los turistas rurales



Fuente: Observatorio del Turismo Rural. Evolución del sector del turismo rural: Tendencias del 2019

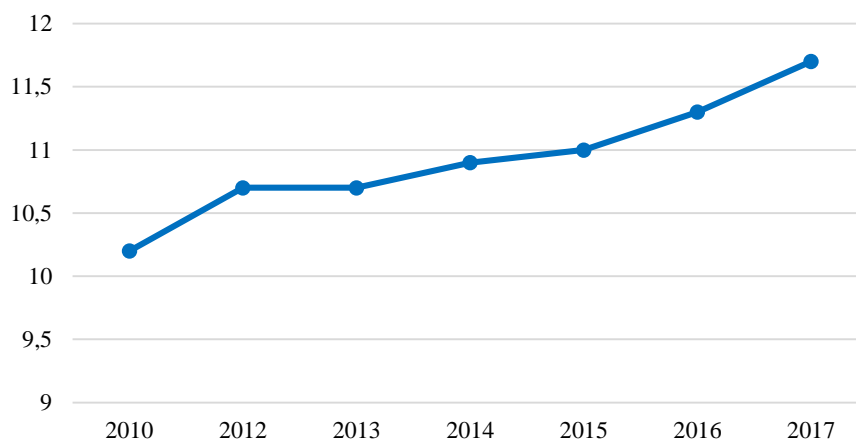
Estos datos ponen de manifiesto que los factores *push* responsables de inducir al individuo a tomar la decisión de viajar están relacionados con el descanso; y los factores *pull* responsables de la elección del destino a visitar se vinculan con el entorno y lo que puede ofrecer. Queda patente la gran relación entre el turismo rural y el medio en el que se desarrolla, entendido principalmente como paisaje y cultura. Siguiendo esta hipótesis, se puede considerar casi una obligación la colaboración entre los distintos actores del sector para poder diseñar, crear y comunicar la oferta turística.

## 2. EL TURISMO EN ESPAÑA Y ARAGÓN

El sector turístico se ha situado siempre como una de las fuentes de crecimiento y desarrollo económico en España. El peso del producto interior bruto asociado al turismo

según el INE alcanzó los 137.020 millones de euros en el año 2017, cifra que representa el 11,7% del PIB.

**Gráfico 3. Aportación del turismo al PIB español (% sobre el total)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE

Dicho sector presenta un comportamiento dinámico en continua expansión, incluso en periodos de crisis, y en sinergia con otros sectores, por lo que es uno de los ejes para el desarrollo económico del país (Riera, 2011). Se considera, además, fundamental para el desarrollo de determinadas regiones (Pérez y Zizumbo, 2014), principalmente las zonas costeras, al ser el turismo de masas en España un turismo «de sol y playa».

No obstante, un Informe de la OCDE (2015) reconoce que en España se está produciendo un cambio evidente de preferencias desde destinos tradicionales costeros hacia otros que presentan una mayor protección de los valores ambientales. El paisaje es uno de los principales recursos del entorno rural y se trata de uno de los principales ingredientes del turismo que nos ocupa.

La actividad turística influye sobremanera en los recursos socioculturales y ambientales de los lugares de destino (Fredline, 2012), de tal forma que es esencial considerar esa influencia en la propia gestión turística, pues puede quebrarse la sostenibilidad del desarrollo rural.

En cierta medida, el turismo en las zonas rurales no necesita de un desarrollo extenso de infraestructuras y servicios, ni de grandes volúmenes de visitantes para asegurar su rentabilidad. Asimismo, este tipo de turista por lo general suele valorar cada vez más la sostenibilidad medioambiental (Alonso-Almedia, 2016).

La necesidad de buscar otras fuentes del desarrollo en las zonas rurales que no dependan directamente de la agricultura y la ganadería posicionan al turismo como una alternativa para la diversificación y la reconversión de dichas actividades económicas tradicionales, permitiendo a su vez que, estas zonas puedan integrar sus actividades cotidianas con el turismo, generándose una serie de sinergias que puedan responder a la necesidad de nuevas experiencias por parte de los visitantes (Sánchez, 2018).

De esta forma, se permite promover el desarrollo de algunas áreas económica y socialmente deprimidas, al permitir la diversificación económica, un aumento del empleo, la consideración de las mujeres y los jóvenes, la revalorización del patrimonio cultural y ambiental, el progreso comercial y productivo y el fomento de la cooperación (Barrera, 2007). Para ello, se va a realizar el análisis de la situación por el lado de la demanda y la oferta.

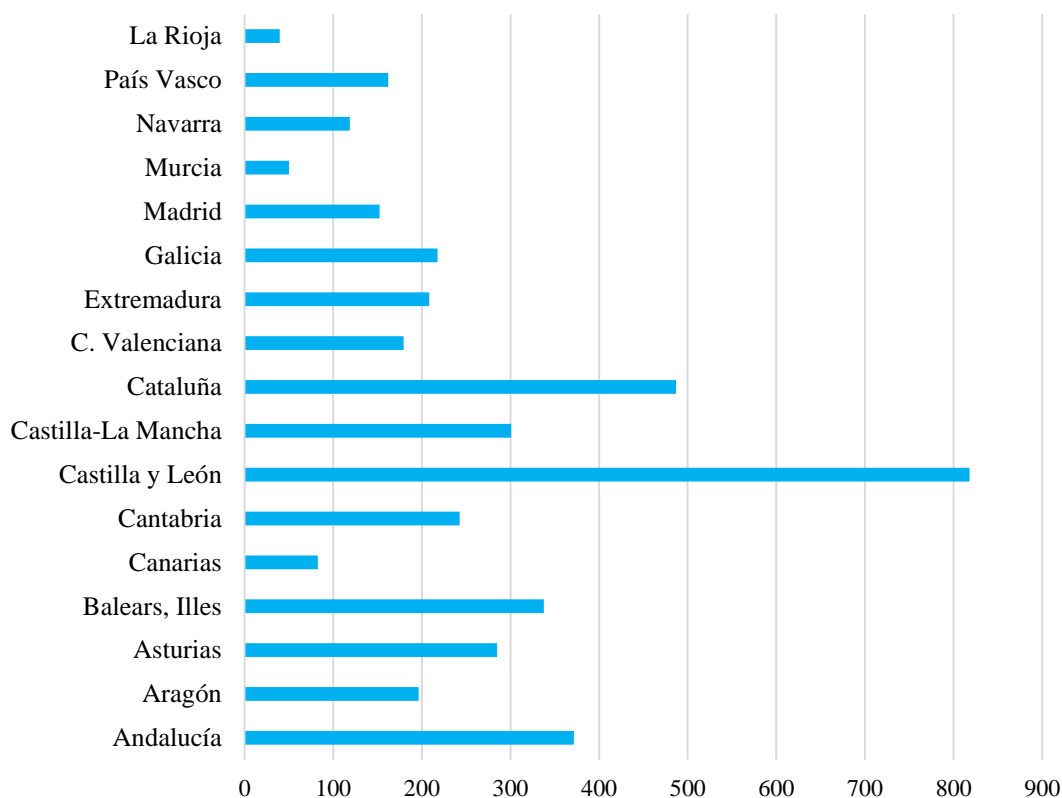
## 2.1 DEMANDA TURÍSTICA

En las últimas décadas, algunas zonas rurales de España han visto en el turismo en sus distintas vertientes un salvavidas para dinamizar sus economías; y algunos casos han sido relativamente exitosos, especialmente en Castilla y León y Cataluña, donde según datos recogidos por la Confederació Catalana d'Agroturisme i turismo Rural, la ocupación media anual se sitúa alrededor del 42%, con un 70% de ocupación media anual teniendo en cuenta únicamente los fines de semana.

Los cambios en los patrones de comportamiento de los turistas con respecto a sus motivaciones y preferencias en los viajes ha sido un factor importante (Yagüe, 2002). Este auge también se ha visto favorecido por un incremento de la oferta disponible, que con el tiempo se ha ido especificando cada vez más. Las grandes inversiones, financiadas fundamentalmente mediante fondos europeos, han propiciado el surgimiento de una oferta de alojamiento amplia y heterogénea junto con la ampliación de la de ocio, cultura y actividades complementarias.

Por otra parte, el modelo de turismo rural actual tiene un corto desarrollo de unos treinta años y ha experimentado un repunte muy importante en la última década (Sánchez, 2018). Los datos respecto al número de viajeros y pernoctaciones muestran esa creciente demanda, situándose a la cabeza Castilla y León, seguida de Cataluña y Andalucía.

**Gráfico 4. N° de viajeros por CCAA en el año 2018 (miles de personas)**

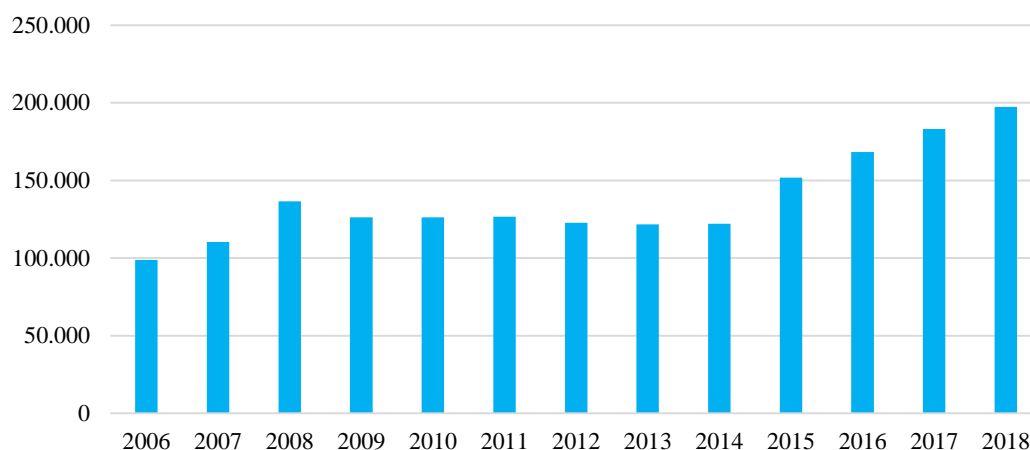


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE

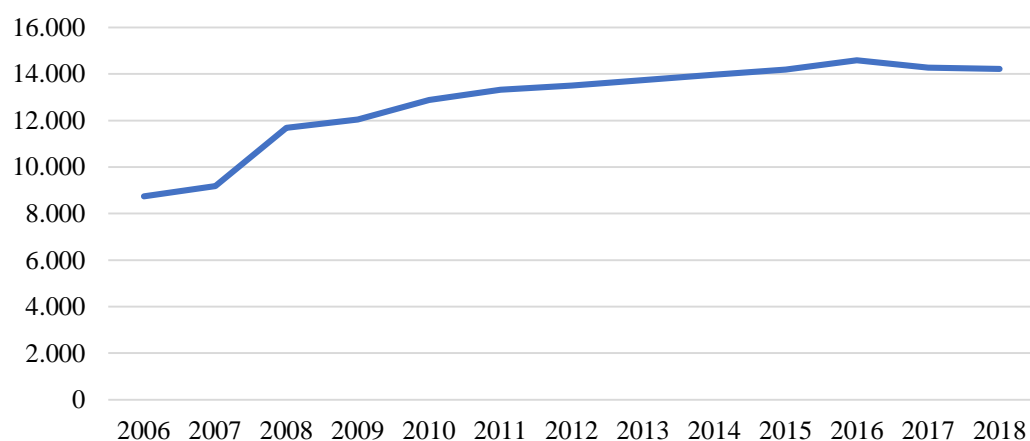
También es importante analizar el grado de ocupación de los alojamientos por mes debido a la estacionalidad del turismo, e identificar así en qué períodos se intensifican los viajes. A grandes rasgos, el grado de ocupación por plazas en el año 2018 en España fue del 19,31% y la estancia media de 2,68 días. En Aragón el grado de ocupación por plazas fue del 16%, y la estancia media de 2,73 días.

Tanto España como Aragón tienen aún mucho margen para optimizar el turismo de destino en áreas rurales, más aún si se tiene en cuenta la desproporción entre turistas residentes y no residentes a favor de los segundos, habida cuenta de que los turistas nacionales registran habitualmente una mayor demanda de recursos turísticos rurales, como ocurre en el resto de los países considerados, que en todos los casos superan las pernoctaciones en destinos rurales para turistas residentes.

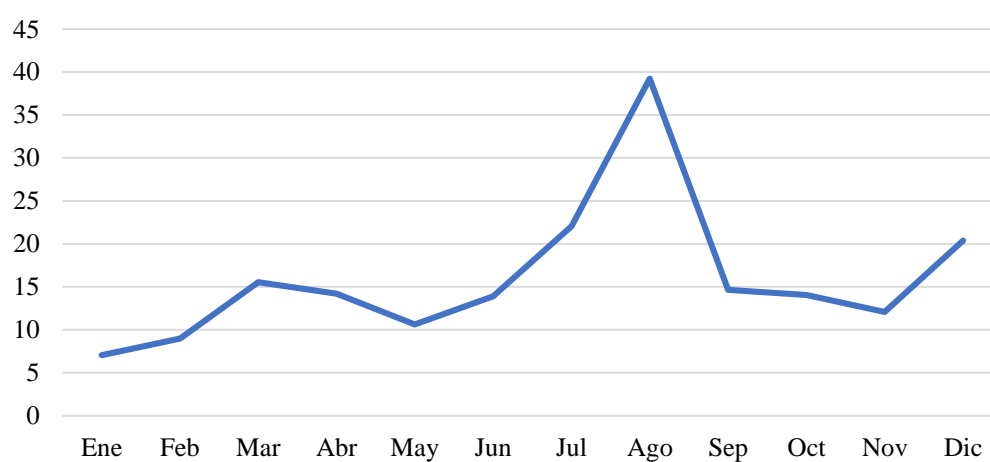
**Gráfico 5. N° de viajeros en Aragón 2006-2018**



**Gráfico 6. N° de establecimientos de turismo rural abiertos en Aragón 2006-2018**



**Gráfico 7. Grado de ocupación por plazas en Aragón en 2018**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE

De estos gráficos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) Aragón no está a la cabeza en cuanto al número de viajeros que recibe, quedando en octava posición en el año 2018, por lo que hay margen de mejora.
- b) La demanda de turismo rural en Aragón es creciente.
- c) El número de viajeros entre el año 2006 con respecto al 2018 se ha duplicado, mientras que el número de establecimientos ha crecido en menor proporción, lo han hecho en un 62%.
- d) La actividad turística se concentra especialmente en los meses de julio y agosto.

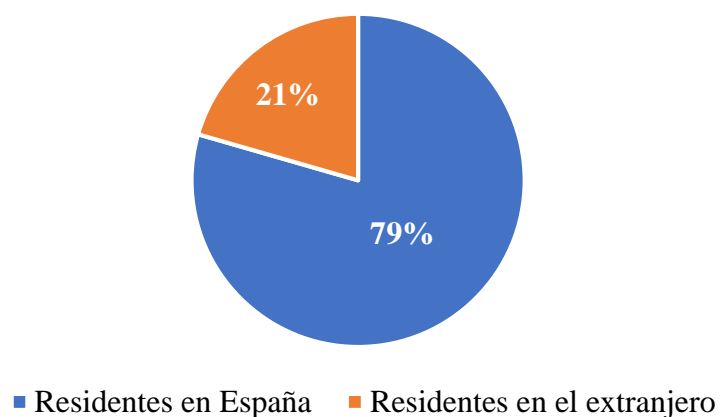
El gráfico 7 también permite explicar por qué las medias anuales de ocupación por plazas son tan bajas, tanto para España como para Aragón. La actividad turística se concentra en los periodos estivales, especialmente en julio y agosto, mientras que en enero y febrero los alojamientos rurales presentan una actividad muy baja, con cifras mensuales por debajo del 10%. Hay dos repuntes en la ocupación en marzo y abril, y en diciembre, es decir, los meses de la Semana Santa y Navidad. Por lo tanto, la actividad se concentra en períodos festivos, vacacionales o de fin de semana, tal y como se deduce de los datos de estancia media.

Aunque Aragón no esté a la cabeza en cuanto al número de turistas rurales, es cierto que el potencial que posee es muy grande, tanto por la naturaleza, al contar con dieciocho espacios naturales protegidos, 2.251 bienes de interés cultural; y una abundante y variada gastronomía.

No obstante, el hecho de que hayan aumentado muchos más los viajeros que los establecimientos nos habla de una ineficiencia, pues el aprovechamiento y explotación de los recursos podría ser mucho mayor de lo que es. Además, podría darse el riesgo de que los viajeros sigan aumentando y la oferta de alojamiento no sea capaz de absorberlos, por lo que el turismo podría morir a causa de su propio éxito.

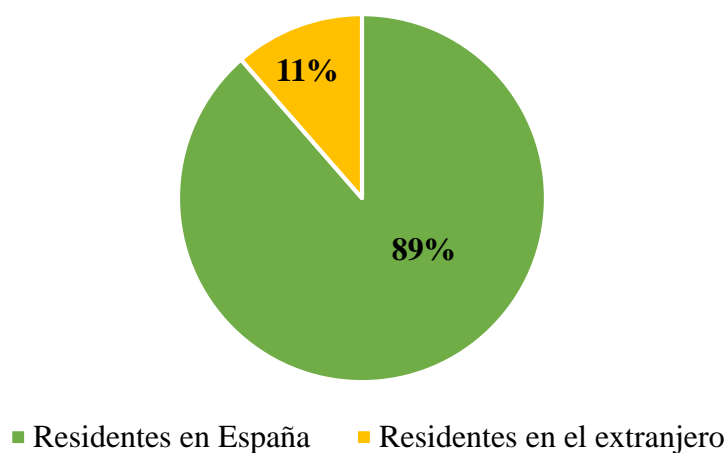
Para poder seguir profundizando en las causas de esa ineficiencia, es importante también prestar atención al origen de los turistas rurales. Los turistas nacionales registran una mayor demanda de recursos turísticos rurales, que en todos los casos superan las pernoctaciones en destinos rurales para turistas residentes. Así se puede observar en los siguientes gráficos:

**Gráfico 8. Viajeros en España según país de residencia. Porcentaje sobre el total de viajeros. Año 2018**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE

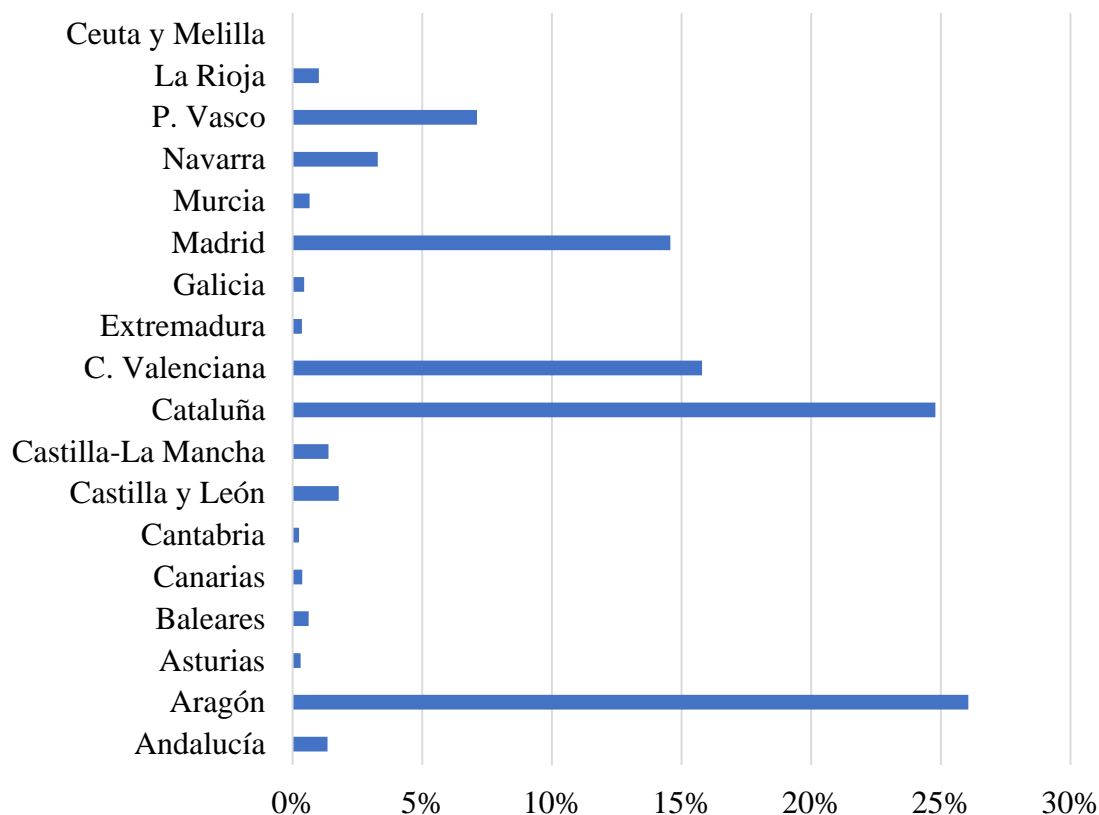
**Gráfico 9. Viajeros en Aragón según país de residencia. Porcentaje sobre el total de viajeros. Año 2018**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE

Dado que los turistas residentes en España suponen el grueso de los viajeros en Aragón, en el siguiente gráfico se presenta la distribución porcentual de los viajeros según su región de procedencia. Los resultados ponen de manifiesto algunas de las cuestiones destacadas anteriormente, especialmente las relacionadas con la potencialidad de crecimiento de la actividad turística.

**Gráfico 10. Distribución porcentual de viajeros en Aragón según la Comunidad Autónoma de procedencia. Año 2018**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE

Como se puede observar, son los propios aragoneses quienes más recorren las zonas turísticas rurales, siendo el 26% sobre el total. Les siguen muy de cerca los viajeros procedentes de Cataluña con un 25%, y en tercer lugar los de la Comunidad Valenciana, que representan el 16% del total.

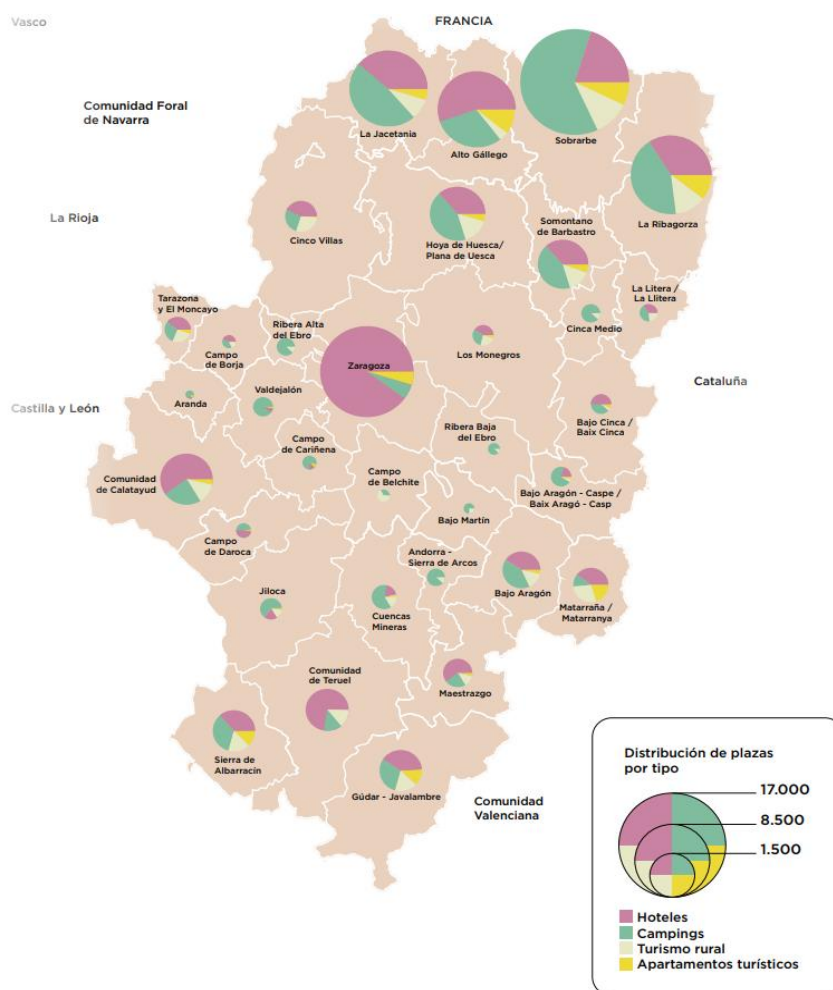
De los datos presentados anteriormente, se había concluido que Aragón ocupaba la octava posición en el año 2018 en cuanto a turistas recibidos; y que el número de viajeros ha crecido en mayor proporción que el número de establecimientos. Al tener en cuenta ambos resultados, se puede inferir que los establecimientos no han crecido tanto porque la mayoría de los viajeros son aragoneses, por lo que las necesidades de pernoctación son menores. Además, el hecho de que los viajeros sean principalmente aragoneses, catalanes y valencianos, es decir, los oriundos y los vecinos, implica que todavía es necesario darse a conocer más allá. De ahí que el potencial de crecimiento que Aragón posee es muy grande.



## 2.2 OFERTA TURÍSTICA

Centrándonos en la tipología del turismo por las distintas zonas de la comunidad, se puede observar que en general destacan las plazas hoteleras y campings, siendo Zaragoza y las comarcas del Pirineo los principales polos de atracción. En cuanto al turismo rural, este destaca en las Cinco Villas, Monegros y Moncayo. Así se muestra en el siguiente mapa:

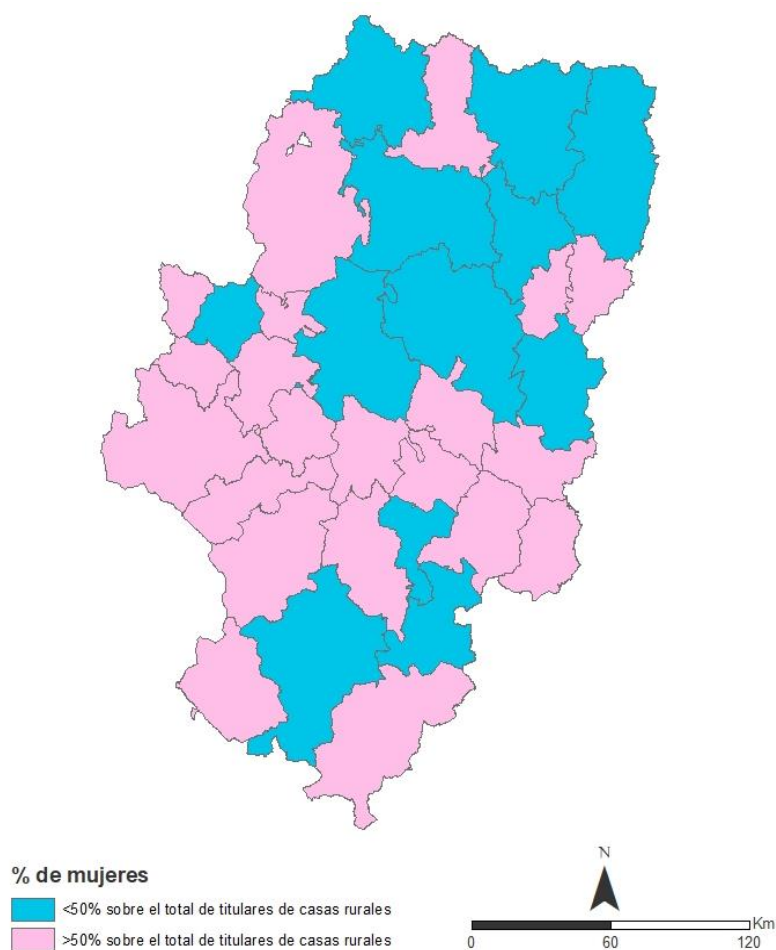
**Figura 1. Mapa de establecimientos turísticos en Aragón**



Fuente: IAEST. Año 2016

También resulta muy necesario destacar que muchos de los establecimientos de turismo rural están regentados por mujeres, ya que tradicionalmente el sector primario ha sido ejercido por los hombres. El buscar nuevas actividades económicas y otras alternativas de empleo ha sido llevado a cabo en muchas ocasiones por mujeres y jóvenes.

**Figura 2. Mapa con el porcentaje de mujeres titulares de establecimientos de turismo rural por comarcas**



Fuente: Dirección General de Turismo del Gobierno de Aragón. Año 2017.

El turismo ha supuesto una oportunidad fundamental para la incorporación de la mujer al mercado laboral, el reconocimiento de su independencia económica y de su estatus profesional. Es decir, las mujeres han encontrado la forma de desarrollar su vida profesional en un medio que, tradicionalmente era considerado poco propicio e incluso en ocasiones hostil (Rico y Gómez, 2009). Este emprendimiento se ha traducido en la creación de negocios de pequeño tamaño con un volumen de ingresos no muy elevado, pero que resultan claves para la supervivencia de la familia y de su entorno.

Las actividades turísticas se han convertido en una importante fuente de ingresos complementarios a las actividades tradicionales del medio rural e, incluso, han llegado a constituir la actividad económica principal de la unidad familiar (Villarino y Cánoves, 2000).

Por otra parte, atendiendo a lo que Aragón puede ofrecer al mercado del turismo, no podemos olvidar que el 95% de su territorio son precisamente zonas rurales. Esto hace que el patrimonio y los recursos a ofrecer sean amplios y variados. El patrimonio puede entenderse como la memoria de una sociedad, por lo que comprende la naturaleza y cultura tangible e intangible. Monumentos, museos, lenguas, artesanía, industria, espacios naturales. Todos ellos conforman el patrimonio.

Asumiendo este enfoque integrador, puede afirmarse que Aragón posee importantes recursos patrimoniales que ofrecen grandes posibilidades en términos de desarrollo económico. La comunidad cuenta con dieciocho espacios naturales protegidos y 2.251 Bienes de Interés Cultural (BIC), así como una variada cultura local. La importancia no radica solo en la cantidad, sino también en la diferenciación, en todas las distintas posibilidades que puede ofrecer.

Una gestión eficiente del patrimonio redundará en una mayor cohesión social y económica, siendo un elemento clave para la sostenibilidad y el desarrollo. El turismo no es un sector aislado, es una suma de sectores que interactúan con el visitante y entre sí de una forma transversal: alojamiento, transportes, cultura, deportes, seguridad, sanidad, medio ambiente. Son todos aspectos fundamentales para la vertebración territorial de Aragón, y de ahí su importancia.

#### **IV. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN: ¿POR QUÉ INTERVENIR?**

Robbins (1932) define a la economía como la ciencia que se ocupa de la manera en que se administran unos recursos que son escasos y susceptibles de usos alternativos, con objeto de producir bienes y servicios y distribuirlos para su consumo entre los miembros de una sociedad. Es cierto que, muchas veces se tiende a considerar por economía la toma de decisiones relacionadas con el dinero en un mercado, dejando de lado otros aspectos como el hecho de que son las personas quienes toman las decisiones. Esto se traduce en que las decisiones y la forma en que se administran los recursos no responden únicamente al mercado y los intereses, también juegan su papel las órdenes y persuasiones (Anisi, 1992).

La respuesta a la asignación de esos recursos limitados ha girado tradicionalmente entre la iniciativa privada o la pública, en función del énfasis en quién es más imperfecto, si el mercado o los gobiernos (Wolf, 1995). En este sentido, la Economía Política aporta las

herramientas necesarias para poder abordar por qué deben intervenir los gobiernos, desde qué nivel administrativo, quién debe participar en su implementación, si su intervención puede provocar más fallos de aquellos que pretenden solucionar, etc.

Para poder dar respuesta a estas preguntas es necesario analizar en términos de la Economía Política cuáles son los «fallos del mercado» y los «fallos del gobierno» (o del no mercado, para según que autores) en torno al turismo rural en Aragón.

## 1. FALLOS DEL MERCADO

Desde que Adam Smith acuñase la expresión de la mano invisible para referirse al funcionamiento de los mercados y la consiguiente fijación de precios, parecía que este era el mecanismo ideal para la asignación de los recursos. Los precios son el mecanismo central de la asignación en una economía de mercado. Tanto los consumidores como los productores los toman como referencia para sus decisiones.

No obstante, esa mano invisible conduce en ocasiones a situaciones no deseables, es decir, genera unos efectos negativos fruto de un funcionamiento ineficiente o incontrolado. Estos son los fallos de mercado, cuando los precios no garantizan el resultado eficiente.

En lo que respecta al mercado del turismo rural, existen interdependencias entre las funciones de consumo y de producción de los diferentes agentes que generan unos costes o beneficios individuales y sociales en los bienes y derechos intercambiados en el mercado, y que no están reflejados adecuadamente en sus precios. En la Economía Política, estos efectos reciben el nombre de externalidades negativas o deseconomías. Esto se traduce en que habría un desajuste del turismo respecto de lo que sería óptimo socialmente, junto con el abandono de las zonas rurales y la aglomeración de población en el área metropolitana de Zaragoza.

Una de esas externalidades de tipo medioambiental es lo que Martínez (2018) denomina como musealización del paisaje. ¿Cuál es el punto de partida de este concepto? Existe una relación de pertenencia entre el paisaje y sus habitantes, de hecho, de ahí nace la idea del paisano. Pero el paisaje también implica una transformación de la naturaleza por la acción del hombre, dando un resultado no tanto del individuo sino de un colectivo, y no tanto de un momento concreto sino del paso continuado del tiempo (Elías, 2008). Esa relación entre la comunidad y el paisaje era muy fuerte en zonas rurales, de forma que, la

interacción entre recursos naturales y las prácticas culturales era equilibrada, unos repercutían sobre los otros de forma estable y sostenida (Del Romero, 2018).

Sin embargo, el entorno no se reduce únicamente al legado material y cultural, sino que, además, es fuente de inspiración y/o subsistencia para las poblaciones locales (Pedroli et al., 2007). La multiplicidad de uso de los paisajes rurales, en este caso mediante el turismo, genera una serie de beneficios sociales, pero también costes, y los precios no reflejan de manera correcta dichos costes sociales.

La llegada de nuevos pobladores y de visitantes a estos lugares tiene una serie de repercusiones socioeconómicas, como lo es el abandono de muchas prácticas tradicionales, entrando esa zona rural en peligro de musealización (Martínez, 2018). Este concepto remite a la aculturización o deconstrucción del paisaje debido al abandono de las prácticas tradicionales conservadoras del paisaje (García Ruiz et al., 2018).

Muchos pueblos se han convertido en museos al aire libre, de manera que, intentar conservar ese ideal rural puede suponer paradójicamente la pérdida de la identidad local y el mantenimiento de valores paisajísticos ajenos a los locales, pero de mayor atractivo para las sociedades actuales, sobre todo las foráneas al territorio (Bowen et al., 2011; Wheeler, 2014); obviando el carácter de continua evolución del paisaje (Moltó Mantero et al., 2016) y la enorme dificultad de preservar o restaurar los paisajes culturales (Moreira et al., 2006).

Es importantísimo, además de la conservación del medio, el tener una planificación y gestión adecuadas, no sólo de la naturaleza, también de la cultura y tradiciones de las gentes. Los paisajes han sido contruidos por sus habitantes, que con unas actividades de pastoreo y labranza determinadas han ido conformando la peculiaridad de sus prados, bosques, caminos, cañadas, etc.

Existiría otro fenómeno, basado en los mismos elementos, pero cuya manifestación sería la contraria. Es lo que el geógrafo Muñoz (2018) denomina como urbanalización. Multitud de áreas rurales como consecuencia del boom económico y urbanístico han pasado de ser zonas rurales, con gran predominancia de la agricultura y la ganadería, a ser piezas urbanas aisladas, que no ciudad (Del Romero 2018), y es un aspecto potenciado en ocasiones por el turismo. Estaríamos ante zonas que ya no son rurales, pero tampoco plenamente urbanas. En otras palabras, cuando las tierras agrícolas productivas se

abandonan en favor de la actividad turística, se produce la subutilización y degradación del suelo al transformarlo en urbano. Aquí, Broilovsky (1988) señala que es muy distinto poner el terreno a disposición de las necesidades sociales, que degradar un recurso natural en beneficio del negocio.

En este sentido, muchos municipios se han especializado en la residencia, en atraer visitantes, aunque sea solo durante las fiestas del pueblo unos pocos días, en la celebración de pruebas deportivas, eventos gastronómicos etc., de manera que haya elementos que recuerden vagamente al medio rural.

Otra externalidad sería la distinción entre «los del pueblo» y los turistas, «los de fuera». Esto se ejemplifica en el caso del pastor Nel Cañedo<sup>1</sup> que, tras una orden judicial, ha tenido que cerrar un gallinero en Soto de Cangas (Asturias) debido a las quejas de los clientes de un hotel rural por el ruido de las gallinas. En un vídeo publicado por él mismo en una red social, el ganadero se pregunta: «¿Para qué venís a un pueblo a hacer turismo rural?».

Otra experiencia similar sería lo acontecido en Liendo (Cantabria) cuyo ayuntamiento fue denunciado por un vecino que le exigió que tomara medidas contra los excrementos que dejaban a su paso las vacas de un ganadero. El juez en este caso sentenció a favor del consistorio al entender que es algo inherente al desarrollo de la ganadería<sup>2</sup>.

No se trata de situaciones que siempre sucedan, pero es cierto que ponen de manifiesto la tensión entre intereses contrarios, bien por los neorrurales que buscan un espacio idílico, bien por la concepción del ocio y del turismo como un bien a consumir (Codina, 2007).

Sin embargo, no todas las externalidades son negativas. La diversificación económica y el auge de la actividad empresarial evita la depreciación de inmuebles y negocios, de manera que las expectativas de declive y depresión económica se reducen. A su vez, las inversiones aumentan y se consigue que los distintos actores se concentren. Esto se denomina economías de aglomeración (Krugman, 1992). La proximidad y la concentración es positiva para la productividad, siendo más fácil encontrar proveedores

---

<sup>1</sup> <https://www.publico.es/tremending/2019/05/07/para-que-venis-a-un-pueblo-a-hacer-turismo-rural-el-video-viral-del-pastor-que-deja-en-evidencia-a-los-urbanitas/>

<sup>2</sup> <https://www.elcomercio.es/asturias/campo-batalla-20190514004044-ntvo.html>

eficientes, transmitir conocimientos e innovaciones, o para reducir la precariedad de los mercados laborales.

Otra externalidad positiva sería la mejora de la autoestima social y la valoración de lo propio. Cuántas veces en muchas zonas rurales se sabe de la existencia de unas «ruinas antiguas» o de un paraje de importancia medioambiental, pero no reciben la importancia que merecen por parte de la comunidad. Son bienes, en muchas ocasiones, con un gran potencial turístico desaprovechado. Los ejemplos en Aragón son muchos, desde parajes y zonas naturales, como patrimonio religioso y civil que es desconocido por la mayoría de esos potenciales turistas. Es por ello por lo que el turismo puede actuar como un catalizador de la autoestima de la comunidad local.

Prosiguiendo con la identificación de los fallos del mercado, nos encontramos con otra tipología, los bienes públicos. En economía se definen los bienes públicos como aquellos que son colectivos, por lo tanto, afectan a todos. Además, su uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano sin distinción. Estas características se denominan como bien no rival y no excluyente. Que sea no rival significa que el uso y disfrute por parte de un usuario no impide el uso por parte de otro usuario. Que sea no excluyente quiere decir que cualquier usuario que lo desee puede acceder al uso y disfrute del mismo, con independencia de que contribuya o no a su mantenimiento o protección.

Partiendo de esta definición, podemos entender que el paisaje resulta un bien público. No se puede excluir a nadie de su uso, colabore en su mantenimiento o no y, además, es consumible conjuntamente, aunque con rivalidad parcial, esto es, puede llegar a haber problemas de congestión.

Y ese sería el primer gran problema, la congestión, o por utilizar un término más habitual en términos turísticos, la masificación. Es un problema que afecta tanto a la experiencia del viajero, como a la degradación y puesta en riesgo del paisaje. Las consecuencias, por tanto, son sociales, patrimoniales y medioambientales. En muchos casos la solución no es otra que restringir el acceso, como por ejemplo ha sucedido en el Salto de Bierge, en el que la Comarca de Somontano ha fijado una tasa para el acceso al baño. Algo similar sucede en Ordesa y Monte Perdido al prohibirse el acceso con vehículos durante los meses de verano, siendo sólo posible en bus. No obstante, cuando la afluencia de visitantes es

masiva, se llega incluso a cerrar el acceso al Parque Nacional, tal y como se produjo el pasado 23 de junio de 2019<sup>3</sup>.

Otra solución es la de intentar excluir de su consumo de forma indirecta, ya sea aumentando precios de productos complementarios como el alojamiento, bienes y servicios, etc. Dicho de otra manera, lo que muchos llaman turismo de calidad basado en unos estándares más selectos. Así lo expresa, por ejemplo, el alcalde de Albarracín, Raúl Jiménez, un claro caso de excesivo éxito turístico: «Estamos trabajando desde hace años en promocionar un turismo de calidad alejado de la masificación»<sup>4</sup>. Pero como ya se ha indicado, los bienes públicos se caracterizan precisamente porque no se puede apartar a nadie de su uso, por lo que la exclusión es excesivamente complicada, y más con todos los agentes intervinientes en torno al turismo.

Continuando con el análisis, para un pueblo su fama y reputación son también un bien público. De nuevo, afecta al conjunto de la comunidad, sin exclusión, y todos y cada uno de sus individuos lo experimentan. Si las administraciones locales están muy volcadas en la promoción del municipio y su entorno, se beneficiarán de ello comerciantes, hosteleros... pero también los municipios colindantes al crecer la afluencia de visitantes. Lo mismo sucedería si los gerentes de una casa rural realizasen un esfuerzo importante en construir esa fama y reputación, por ejemplo, invirtiendo en publicidad, aportando ideas de negocio innovadoras, etc. Al final, todos los agentes se sirven de ese esfuerzo individual.

Pues bien, aunque estemos ante acciones protagonizadas a título individual, sus efectos hacen que sean simultáneamente relevantes para el resto. Y aquí reside el problema, al beneficiarse todos, e independientemente de su contribución, puede incentivarse la cooperación entre los agentes, pero también el cálculo egoísta o *free-riding*. Siguiendo a Hirschman (1977), los *free-riding* serían los gorriones que se aprovechan del esfuerzo y trabajo ajeno. Habría una abstención de la acción colectiva en la medida en que piensan que otros harán la parte que les toca para conseguir algún objetivo mutuamente provechoso, por lo que no sería una solución óptima ni eficiente.

---

<sup>3</sup> <http://www.diariodelaltoaragon.es/NoticiasDetalle.aspx?Id=1170186>

<sup>4</sup> <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/teruel/2017/07/30/raul-jimenez-estamos-trabajando-para-evitar-que-albarracin-tenga-turismo-masificado-1189374-2261128.html>



Junto a estos gorriones estarían los «primos». Estos primos son altruistas y están en el origen de cualquier gran grupo. Con su esfuerzo desinteresado la organización crece y aumentan las expectativas de la gente en trabajar para obtener el bien público. Con el éxito de la movilización, empezarán a desembarcar gorriones que querrán aprovecharse del trabajo de los primos. Este es el mecanismo que, según Hirschman (1977), explica el auge y decadencia de las organizaciones, aunque si la acción colectiva tiene lugar, se asegura la supervivencia de la actividad.

Tras haber realizado el análisis de los fallos de mercado, se puede concluir que es importante identificar los distintos efectos que distorsionan la eficiencia del mercado, y poder diseñar la política más adecuada. Es cierto que la diferencia entre externalidad y bien público en ocasiones puede resultar algo difusa, sutil. El principal elemento distintivo es que el bien público afecta a todos los actores, y no admite otra solución que la de la cooperación; mientras que, en las externalidades, según sean las características del subgrupo afectado, se puede llegar a un equilibrio de diversas maneras.

## 2. FALLOS DEL GOBIERNO

¿Y qué ocurre con aquellas situaciones en las que no se alcanza el equilibrio en el mercado, pero ello no es consecuencia del desempeño local, es decir, del propio mercado? Es lo que se denominan fallos del gobierno, que para otros autores en puridad serían fallos del no mercado (Wolf, 1995). La expresión de fallos del gobierno sigue la clásica dicotomía entre el mercado y el Estado a la hora de la asignación y distribución de los recursos. No obstante, lo que se pretende estudiar aquí son las situaciones de ineficiencia no generadas por el mercado, y que habitualmente surgen cuando intervienen los gobiernos.

Ante esta situación, Winston (2006) sugiere que los fallos del gobierno «deberían llevar a revisar la intervención gubernamental cuando el bienestar social se reduce o los recursos se asignan de una manera que se desvía significativamente del referente apropiado de eficiencia».

Aquí es importante destacar que no sólo se dan fallos por la acción de los gobiernos. También hay situaciones en las que precisamente las ineficiencias se originan por la no intervención. Esto es lo que Krueger (2012) identifica como fallos por omisión, y suele suceder, por ejemplo, con el deterioro de las infraestructuras de transporte.

Hosseini (2001) considera que, aparte de los intereses sociales o particulares de los funcionarios y políticos, estos tienen sesgos o creencias que los llevan a desechar información relevante para la toma de decisiones, pudiendo cometer errores sistemáticamente.

Por otra parte, Dolfma (2011) destaca cuatro fallos relacionadas con las normas públicas que generan costes y beneficios en función de los grupos: cuando las reglas son muy específicas, de modo que se vuelven obsoletas en ambientes dinámicos; cuando son muy amplias y permiten la discreción de los agentes involucrados; cuando son arbitrarias y reducen la certidumbre; y cuando están en conflicto con otras reglas y generan tensiones e inmovilidad.

Combinando todos estos enfoques en sus aspectos más relevantes, se genera una triple clasificación de los fallos del gobierno (Valdés, 2013):

- Por omisión: es cuando se entiende que no hay fallos de mercado, o se desconocen y, por tanto, los gobiernos no actúan.
- Por actuación: el fallo de mercado es identificado correctamente, pero los responsables o *policy makers* no diseñan una política adecuada, o hay costes excesivos que no mejoran la eficiencia.
- Por comisión: es cuando se asume que hay un fallo de mercado cuando no lo hay, por lo que la intervención no mejora la situación, e incluso puede perjudicarla.

Esta distinción es útil para tener presente que no todos los fallos son debidos a una actuación, o que el enfoque de la actuación juega un papel muy relevante. No obstante, poco nos dice de la naturaleza y contenido de dichos fallos. Para poder profundizar en su naturaleza, Wolf (1995) identifica cuatro fallos del no mercado.

En primer lugar, los costes excesivos a la hora de ejecutar las políticas, muchas veces por malas planificaciones, otras por actuaciones desmedidas. Ello puede suceder por emplear más recursos de los necesarios, o porque la oferta de medidas es superior a las necesidades reales.

Le seguirían las internalidades, que se dan cuando los objetivos generales de la medida se desvían hacia objetivos personales de los miembros de la administración, o hacia metas internas. Sería el caso de una administración local que recibe fondos para financiar la

rehabilitación de inmuebles del pueblo, y para alcanzar el porcentaje de ejecución necesario y no perder la subvención, destina parte de los recursos a la reforma del ayuntamiento.

En tercer lugar, las externalidades, que al igual que en los fallos de mercado, surgen de forma inesperada e imprevista. Finalmente, estarían las desigualdades principalmente generadas por las decisiones discrecionales y los privilegios, que pueden venir por la corrupción o por disponer de acceso a información privilegiada.

Así las cosas, se puede identificar como uno de los primeros fallos del gobierno los costes excesivos y redundantes, principalmente por realizar una oferta de políticas en torno al turismo rural en distintos planes y actuaciones, pero sin tenerse en cuenta unas a otras. En otras palabras, se desaprovechan las posibles sinergias entre políticas en pro de un mejor desempeño, de forma que las actuaciones acometidas han sido aisladas, y sin tener presentes los fallos del mercado. Esto es algo en lo que se profundizará a la hora de estudiar la Plan Aragonés de Estrategia Turística.

Como se ha indicado en apartados anteriores, existen alusiones al turismo rural en al menos tres planes y programas del Gobierno de Aragón, a los que habría que sumar las intervenciones por parte de las Diputaciones Provinciales y las Administraciones locales. Las distintas intervenciones no habrían ayudado a la mejora de la eficiencia, o al menos, podría haber sido superior. Esto se puede constatar en los datos de viajeros rurales del INE, pues Aragón no se encuentra entre los principales destinos de España aun a pesar de que el 95% de su territorio son zonas rurales.

Asimismo, el contenido de la Estrategia de Turismo es en gran parte muy abstracto y general, sin profundizar en los distintos tipos de turismo en Aragón. No es necesaria una intervención hasta el más mínimo detalle, pero de su lectura puede generarse la sensación de que la existencia de la estrategia «luce de cara a la galería». Esa vaguedad podría deberse a una internalidad, en el sentido de que se debe a metas internas de los responsables de hacer las políticas.

## **V. POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARAGÓN**

### **1. POLÍTICAS PREVIAS: DEL DESARROLLO AL TURISMO RURAL**

Una vez definido el desarrollo rural, se procede a identificar las políticas públicas en Aragón en torno al asunto, tanto para comprender mejor la evolución del concepto de desarrollo, como para conocer cuáles han sido los principales aspectos sobre los que se ha tratado de intervenir.

Toda política pública apunta en un principio a la resolución de un problema público reconocido como tal por los gobiernos (Subirats, 2008). Normalmente son los síntomas de dicho problema lo que lleva a la apertura de un debate en la sociedad y que, posteriormente, se acaba materializando en una política pública.

Lo importante en el análisis de las políticas públicas no es el poder político en sí, sino su utilización para resolver los problemas colectivos. Muller (1990) define las políticas públicas como «una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver».

Pues bien, hasta que ha sido adoptado el Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020 por el Gobierno de Aragón, previamente ha habido una serie de actuaciones, tanto de la administración autonómica, como local y europea. Para comprender mejor la situación actual, es necesario hacer una mención de las actuaciones previas.

Vamos a comenzar con una de las políticas públicas más importantes, tanto por alcance como por volumen de inversión: los Programas de Desarrollo Rural de la Unión Europea. Se trata, además, de una de las políticas pioneras, y que más impacto ha tenido en el medio rural aragonés.

Las alusiones al desarrollo rural en la antigua Comunidad Económica Europea ya se encuentran desde su creación en el Tratado de Roma de 1957; y es que el artículo 32 dio origen a la Política Agraria Común (PAC), que como su nombre indica, es común a todos los estados miembros de la Unión Europea, tanto en su gestión como su financiación. Se

trata de una de las políticas públicas más importantes de la UE por el volumen de recursos destinados.

Los Programas de Desarrollo Rural (PDR) en la Unión Europea nacen de la PAC, por lo que se pone de manifiesto lo asociado que está el medio rural a la agricultura, y de ahí la necesidad de buscar otro uso y valor de los recursos disponibles. La PAC se ha ido orientando cada vez más hacia el desarrollo, en la idea del desarrollo rural endógeno e integrado.

La política de desarrollo rural de la UE se reforzó claramente en 1991 con la puesta en marcha de la Iniciativa LEADER (del francés *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), que desde inicios de la década de los noventa se ha convertido en la gran impulsora de las iniciativas de desarrollo rural en los espacios rurales comunitarios.

El elemento más característico de la iniciativa LEADER es que está orientada hacia un enfoque territorial, siendo así los recursos autóctonos un factor esencial para el desarrollo sostenible a través de su movilización (Fresmo, 2000), consolidándose el modelo de desarrollo de abajo a arriba con esa perspectiva participativa.

En los últimos años se ha comenzado a considerar que la gestión tendría que estar separada de la agricultura, de manera que la multifuncionalidad se aplica ahora al espacio rural y no solo a la agricultura, incluyéndose así la conservación del patrimonio rural y a la creación de fuentes alternativas de ingresos (Gutiérrez, 2006).

De esta forma, la iniciativa LEADER desde 2014 se ha dirigido hacia el desarrollo local participativo. Estas Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP) se fundamentan en la creación de los grupos de acción local (GAL), contando con sus respectivas comunidades locales, para su remisión, en el caso de Aragón, a la Dirección General de Desarrollo Rural del Gobierno de Aragón.

¿Y qué son los GAL? Resultan una figura clave a la hora de desarrollar las políticas públicas. Estos grupos son asociaciones sin ánimo de lucro y de ámbito comarcal, donde se integran entidades públicas (Ayuntamientos y Mancomunidades) y privadas (asociaciones, colectivos, empresas) representativas del tejido socioeconómico del territorio.

Por tanto, los GAL actúan como agentes de dinamización del tejido social y económico de su zona. Permiten favorecer la implicación de la población en su propio proceso de desarrollo y de gobernanza. Su labor es fundamental para la puesta en valor de los recursos endógenos de su comarca, propiciando el conocimiento de sus valores y mejorando su entorno económico, social y ambiental. Ayudan a la creación de infraestructuras municipales, a la presencia de servicios para la población y a la a la generación de empresas y empleo.

La Comunidad Autónoma de Aragón reguló la aplicación del enfoque LEADER mediante el Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020. En él se destaca que el desarrollo turístico de las zonas rurales ha sido uno de los principales logros de los GAL existentes en Aragón, que han acumulado una valiosa experiencia en la implementación de estrategias de desarrollo territorial.

Asimismo, el PDR identifica el turismo rural como una necesidad ante la creciente valoración social de los atractivos del medio rural, tanto para el asentamiento de nuevos pobladores, como para el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el turismo, el ocio, la cultura o el medio ambiente. Ello tiene que ir de la mano del desarrollo de una mejor comprensión social de la cooperación y de la acción colectiva para el uso sostenible de los bienes públicos y comunes vinculados al mundo rural (agua, biodiversidad, cultura tradicional), favorecer la extensión de las TIC y la mejora de las infraestructuras y los servicios básicos en las zonas rurales.

Y es que ya en el año 2000, el Gobierno de Aragón aprobó un Plan Integral de Política Demográfica con el objetivo de avanzar en la cohesión territorial e intentar combatir el fenómeno de la despoblación. El turismo rural aparecía aquí como un factor para fijar población en esas zonas. No obstante, a dicho plan le siguió cierta inactividad por parte de la administración autonómica, por lo que dichas políticas públicas no llegaron a desarrollarse y ejecutarse.

Hay que esperar hasta 2017, cuando el Gobierno de Aragón aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, que plantea 2025 como horizonte temporal para la consecución de los objetivos, entre los cuales se encuentra: «alcanzar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, actuando sobre los factores y condicionantes que, con base territorial, inciden en el poblamiento y la demografía de las personas habitantes de Aragón. El objetivo no es el crecimiento en sí

mismo, sino un desarrollo demográfico equilibrado y el bienestar de las personas residentes». De esta enunciación, se observa que el concepto de desarrollo va en la línea del desarrollo integrado y sostenible que propugna la UE.

La directriz se asienta sobre 15 ejes de desarrollo, considerados los ámbitos prioritarios sobre los que es necesario actuar. El primero de ellos, relativo a las actividades económicas y mercado laboral, es el que contiene las alusiones al turismo con una serie de estrategias encaminadas a reivindicar un posicionamiento turístico que permita singularizar la oferta de Aragón, y para lo que se espera crear de talleres de empleo y cursos de formación de turismo en municipios que no sean capitales provinciales; y la concesión de subvenciones con destino a empresas para actuaciones de infraestructura turística.

De todas estas intervenciones y políticas se puede destacar que el turismo rural ha estado siempre subordinado a otras actuaciones, y en muchas ocasiones, de contenido muy diferente. ¿Y qué es lo que sucede en el Plan Aragonés de Estrategia Turística? Pues algo similar, algo en lo que en el siguiente apartado se profundiza.

## 2. EL PLAN ARAGONÉS DE ESTRATEGIA TURÍSTICA 2016-2020

Llegados a este punto, resulta pertinente comentar brevemente la política que será el centro de análisis en los siguientes apartados del trabajo: el Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020 (en adelante PAET) elaborado por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón. Dicho plan, entre otras cuestiones, identifica los principales productos turísticos de la comunidad autónoma, posicionando en las primeras posiciones la nieve, el medio rural y el patrimonio cultural.

El plan se articula en torno a tres vectores fuerza, ocho objetivos y setenta y cinco medidas concretas para llevarlo a cabo. Esos vectores fuerza son la gestión del producto, la comunicación y el conocimiento. Lo más relevante es que es un plan evaluable, habiéndose presentado en junio de 2018 la evaluación intermedia.

El PAET fue presentado por el consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, José Luis Soro, el 6 de julio de 2016. El plan, según Soro, parte del hecho de

que «la actividad turística supone que el 10% del empleo en Aragón tiene que ver con el turismo, lo cual da una idea de la importancia de este sector»<sup>5</sup>.

Asimismo, en una entrevista para el Heraldo de Aragón publicada el 11 de mayo de 2018<sup>6</sup>, Soro señalaba que «lo que el turista busca ahora es vivir experiencias y aquí hay una paleta completísima de todo eso», y que el turismo es la principal herramienta contra la despoblación. Estas declaraciones reflejan que, en principio, el PAET ha sido elaborado teniendo en cuenta las actuales tendencias turísticas y el potencial existente en Aragón, así como que el turismo resulta ser un mecanismo para fijar población en las zonas rurales.

Por otra parte, para la elaboración del plan, se partió de la evaluación de una política anterior, el Plan Diferencial de Promoción Turística de Aragón 2012-2015. Lo primero a destacar es la gran diferencia entre los nombres de sendos planes, el cambio de discurso es más que evidente. Ese plan diferencial tenía una visión muy centrada en la promoción, pero dejaba de lado el producto y el tipo de turista al que se dirigía. Dicho cambio de discurso era necesario y pertinente, y a priori, lo ha sido en la dirección correcta.

Por ende, el plan actual profundiza en conocer al turista y lo que la región puede ofrecer, por lo que se convierte en una hoja de ruta del conjunto de las administraciones y del sector privado, o al menos esa es la aspiración del Departamento de Vertebración del Territorio.

En la introducción del PAET se señala que «el turismo es una actividad económica más dentro de la diversidad de las actividades económicas», por lo que se está pensando en la diversificación de económica de las zonas rurales. De igual forma, se advierte de que el turismo «hace que los espacios urbanos y naturales sean valorados, conservados y transformados, convirtiéndolos en productos de consumo. Las implicaciones de la concepción del espacio como mercancía turística son enormes, sobre todo cuando se trata de reproducir o proteger las formas del dominio público histórico o natural». Estas menciones parecen ir en la línea de los fallos de mercado identificados en el apartado anterior, especialmente con la musealización del paisaje y la masificación.

---

<sup>5</sup> <https://www.turismodearagon.com/2016/07/06/te-presentamos-el-plan-aragones-de-estrategia-turistica-2016-2020/>

<sup>6</sup> <https://www.heraldo.es/noticias/branded/2018/05/11/turismo-principal-herramienta-contra-despoblacion-1243173-2261125.html>



En dicha introducción también se mencionan otros planes y actuaciones previas del Gobierno de Aragón, tales como la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA), la Ley de Turismo de Aragón, el Plan Diferencial de Promoción Turística de Aragón 2012-2015 o el Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020. Esto pone de manifiesto varias cuestiones. La primera, que se ha intervenido en el turismo rural desde diversos ámbitos y actuaciones, pero nunca de forma específica.

Por otra parte, que quizás se ha pecado por parte de la administración autonómica de una aparente excesiva actuación, pues es cierto que los fallos de mercado son identificados correctamente, pero los responsables no diseñan políticas adecuadas. Resultan actuaciones demasiado vagas y generales, que además vienen seguidas de una cierta inactividad que, hace imposible que se materialicen esos objetivos fijados en las actuaciones.

El PAET continúa con la zonificación territorial de los establecimientos turísticos en Aragón, identificando seis áreas: Pirineo y Prepirineo, Ibérica norte, Ibérica sur, Bajo Aragón, Aragón Medio y el Área metropolitana de Zaragoza. Esta distinción es relevante, y la considero un acierto en varios sentidos. Por un lado, debido a la heterogeneidad del territorio de la comunidad autónoma y a lo que cada lugar puede ofrecer. Por otro, porque como se ha venido desarrollando en los apartados anteriores, cuanto más pequeño es el nivel de actuación, mejores resultados se pueden conseguir, tanto a nivel de comarca, como local, debido principalmente a los fallos del mercado que genera el turismo.

Y es que en Aragón existe «una divergencia muy grande en la forma como han sido desplegadas las políticas según las liderara el gobierno autonómico o los ayuntamientos y entidades de carácter local» (Sáez, 2016). Una localidad comprometida con el turismo y la diversificación económica es más fácil que se convierta en un caso de éxito, y eso es algo difícilmente alcanzable desde administraciones más lejanas como la autonómica o la estatal.

El plan prosigue con una mención a la sostenibilidad social y económica, una de las cuestiones que más incidencia se ha hecho en los apartados anteriores del presente trabajo. Los actores públicos están pensando en este caso en la sostenibilidad medioambiental y de los recursos naturales, y no tanto en lo referente a lo económico, que queda en un segundo plano. La sostenibilidad aparece de nuevo mencionada en la visión del plan:

«Aragón busca posicionarse como turismo experiencial de amplio espectro motivacional a través de una gestión sostenible del destino y sus recursos y de una búsqueda permanente de excelencia, entendida como la satisfacción e incluso superación de las expectativas del turista».

Lo destacable de esta declaración es la mención a la generación de experiencias, lo que va en la línea de las nuevas formas de turismo; la propia sostenibilidad, y la excelencia. Lo que no queda tan claro es si esa búsqueda de la excelencia tiene como objetivo resolver uno de los fallos de mercado mencionados: la congestión y saturación de bienes públicos.

Pues bien, siendo esta la base teórica e introductoria que el PAET presenta, se procede al estudio de las actuaciones que plantea. La intervención se articula alrededor de los denominados «vectores fuerza». Vienen a ser tres pilares sobre los que se asientan los objetivos y medidas del plan y que, en definitiva, deben regir toda actuación.

**Figura 3. Estructura del PAET 2016-2020**



Fuente: Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020.

El primero, el de gestión del producto es clave, ya que la demanda turística se origina cada vez más de la siguiente forma: el viajero selecciona primero qué experiencia desea vivir, y luego ya escoge el destino donde disfrutarla. De esta forma, el producto es el que va a generar la demanda turística, por lo que es necesario conocer los recursos que ofrece el territorio aragonés. Aquí es clave la coordinación y colaboración público-privada, y es algo que en el propio plan se menciona explícitamente.

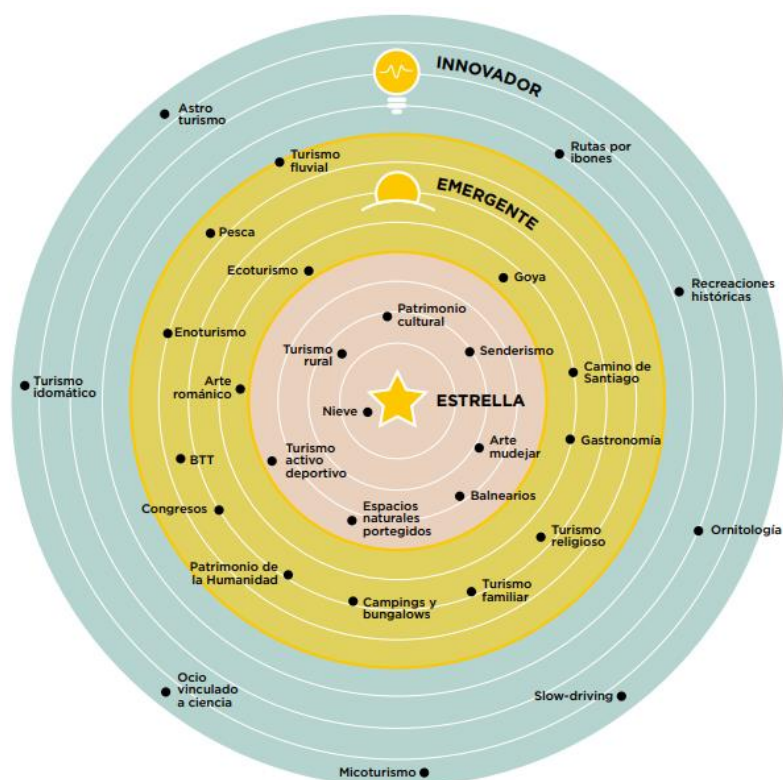
La forma en la que el plan divide los productos turísticos ha sido fruto de un proceso de participación con 238 participantes, de los cuales 38 eran entidades locales, 42 miembros

del Consejo de Turismo de Aragón, 29 expertos, 132 asociaciones, empresas y fundaciones vinculadas al sector turístico, y 15 miembros del resto de Direcciones del Gobierno de Aragón. Se realizaron varios talleres en las tres capitales de provincia de la comunidad, y tras el debate, la recogida de información y revisión por parte de los técnicos de la administración, se celebró el taller plenario y una sesión de retorno con las conclusiones finales.

El resultado fue la diferenciación entre producto estrella, emergente e innovador. La catalogación es, por tanto, en función de si ese producto está lo suficientemente consolidado en el mercado (estrella), está empezando a crecer (emergente) o es relativamente nuevo y desconocido (innovador).

El turismo rural aparece definido como un producto estrella, y se justifica por la extensa red de casas rurales casi 1500 en todo el territorio, así como su relativa longevidad. Hay otras actividades que podrían encuadrarse dentro del turismo rural que aparecen en otras categorías como el ecoturismo (emergente), BTT (emergente), *slow-driving* (innovador) o el micoturismo (innovador). La clasificación total es la siguiente:

**Figura 4. Planetario de productos turísticos de Aragón**



Fuente: Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020

El segundo vector es el de la comunicación. El uso de la palabra es el adecuado, pues la comunicación va más allá de la mera promoción. Es hacer disponible el producto, estructurar la cadena de distribución para que aporte valor al turista, y conseguir trasladar de forma efectiva qué es lo que Aragón puede ofrecer.

El último vector es el relativo a la gestión del conocimiento. Este vector supone trabajar con el destino; pero también, ante los continuos cambios en el mundo del turismo y las experiencias, implica una mirada de innovación, de asumir el cambio permanente, de conectar los recursos humanos con lo digital.

De estos tres vectores nacen los ocho objetivos del plan, y para cada objetivo, se determina una serie de medidas más concretas. Los objetivos, junto con el número de medidas que contienen, son los siguientes:

1. Mejora de la coordinación y cooperación entre agentes públicos y privados del sector turístico (12 medidas).
2. Creación de nuevos productos «innovadores» para su posicionamiento en el mercado turístico, consolidación de los productos «estrella» y desarrollo de los productos «emergentes» (9 medidas).
3. Impulso del conocimiento en todos los niveles como factor de crecimiento turístico, con especial incidencia en la formación del sector y del turismo interno por los propios aragoneses (10 medidas).
4. Incremento del turismo de calidad, de excelencia, accesible y de experiencias (8 medidas).
5. Profesionalizar el sector turístico y la lucha contra el intrusismo (8 medidas).
6. Fortalecimiento de la promoción a través de las tecnologías del conocimiento y de la información (9 medidas).
7. Desarrollo de una estrategia transversal con la gastronomía aragonesa como producto vertebrador de otros productos turísticos (11 medidas).
8. Propiciar una imagen favorable de Aragón con el objetivo de fidelizar al cliente, el efecto repetición y la recomendación del viaje (8 medidas).

Es interesante este planteamiento en el sentido de que los actores públicos parecen pretender que el plan contenga cierta consistencia y coherencia interna, así como aprovechar las sinergias que puedan surgir entre las distintas actuaciones.

No obstante, la distinción entre alguno de los objetivos y los vectores fuerza es algo difusa y parecen referirse a lo mismo. Es lo que sucede por ejemplo con el objetivo 6 sobre nuevas tecnologías, que podría duplicar lo que ya contiene el vector fuerza de gestión del conocimiento. En otras palabras, en vez de hacer que las distintas medidas contengan alusiones a las nuevas tecnologías, estas se separan y quedan aisladas, se concibe como algo independiente en vez de transversal.

Junto a dichas medidas, el propio plan prevé una serie de indicadores para determinar la priorización de las mismas, dando como resultado una matriz de priorización. Las variables son la facilidad de su implementación y el impacto de la actuación. En función de la conjunción de ambas, se obtienen medidas estratégicas (de gran impacto, pero de difícil implementación), de mejora rápida (el caso opuesto), de prioridad alta (fácil de llevar a cabo y con gran impacto) y de mejora continua (medida complicada de realizar y con un menor impacto económico en relación con otras).

Lo positivo de esta clasificación reside en que viene a poner un poco de orden en todo este mar de medidas, dando criterios relativamente objetivos para los actores públicos. Y, además, tiene en cuenta la dotación de recursos, especialmente los económicos, pues una política pública sin medios es ineficaz.

**Figura 5. Matriz de priorización de las medidas del PAET**



Fuente: Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020

De todas estas medidas, las relacionadas con el turismo rural aparecen de manera algo dispersa. Aquellas actuaciones que van en la línea de corregir los fallos de mercado y de gobierno mencionados con anterioridad, serían las siguientes:

- M. 2: Coordinación entre el Gobierno de Aragón, las Comarcas aragonesas, los municipios y el sector privado para la planificación, gestión y actualización de los recursos y productos.
- M.7: Incremento de las relaciones con Turespaña en la búsqueda de campañas de turismo interior, de ferias y congresos, turismo rural y nieve.
- M. 14: Creación de nuevos productos específicos e innovadores consensuados con el sector privado que desarrollen nuevos nichos de mercado, con productos tradicionalmente menos desarrollados, pero en los que Aragón dispone de un potencial evidente con el objetivo de la desestacionalización de la oferta turística.
- M. 23: Convocar ayudas para la formación relacionadas con el turismo de calidad y la excelencia.
- M. 33: Concienciación del sector turístico sobre la importancia de programar y realizar experiencias con gente del lugar.
- M. 43: Tramitación de un Decreto de casas rurales.
- M. 47: Analizar la economía colaborativa para estudiar su futuro desarrollo, así como las sinergias con el sector para el aprovechamiento de nuevas tendencias del mercado
- M. 59: Impulsar la marca «Enoturismo Aragón» con las cuatro rutas del vino creadas a través de distintas acciones promocionales.
- M. 64: Fomento de los productos «Km 0» y de proximidad vinculados con la calidad y excelencia en el territorio.

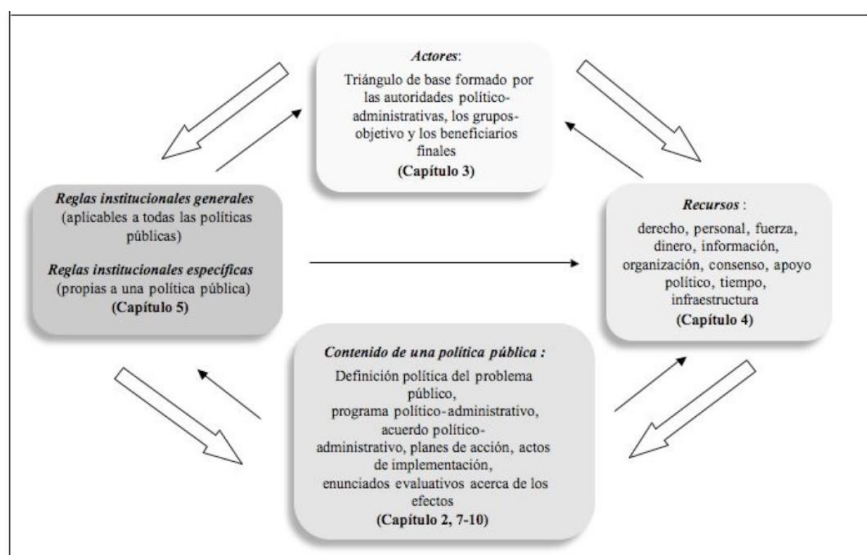
Es cierto que la mayoría de las medidas van dirigidas a la promoción de la oferta y a la importancia de trabajar a un nivel más local, con los vecinos y empresarios locales. Con ello se estaría tratando, en cierto modo, evitar el problema de los «primos y gorriones» en la promoción turística, y mejorar la autoestima social de las zonas más deprimidas.

No obstante, no hay alusión alguna en el plan, por ejemplo, al urbanismo en las zonas rurales (musealización y urbanalización), o a la diversificación económica, cuestiones de vital importancia.

En lo referido a los fallos de no mercado, es importante destacar la mención continua a la coordinación entre las distintas administraciones, y evitar así costes innecesarios o políticas que se superpongan entre sí; la dotación presupuestaria, para lograr que las medidas se lleven a cabo; y especialmente, que la inacción es un escenario a evitar. No se determina ninguna consecuencia ante el incumplimiento de esa promesa de intervención, pero al menos la Administración asume la inacción que habida en los años anteriores.

Siendo este el contenido y estructura del plan, siguiendo a Subirats (2008), las claves del análisis de las políticas públicas residen en los actores, las reglas institucionales, los recursos y el contenido.

**Figura 6. Claves del análisis de políticas públicas**



Fuente: Subirats, J., Knoepfel P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

El PAET no identifica en ningún momento los actores participantes y beneficiarios de las medidas, solamente habla de las administraciones comarcales, locales y autonómica, pero deja algo de lado a los empresarios, vecinos, emprendedores, visitantes... Y esto repercute en el hecho de que no se consigue intervenir en todos los fallos del mercado identificados.

En cuanto a los recursos empleados, a pesar de que el plan ha sido elaborado principalmente por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, para la identificación de los vectores fuerza, se contó

con un proceso participativo con más de 1.000 aportaciones, 238 participantes y 431 propuestas, tanto de otras administraciones, como de empresarios, fundaciones y ciudadanos a nivel de asociaciones. Es lo que en plan denominan «estrategia océano azul» (Chan y Maubourgne, 2015). Esto es algo positivo de cara a la transparencia y participación de los ciudadanos en la administración pública, a la par que supone incorporar nuevas formas de gobernanza en la gestión de las administraciones públicas.

Y es que toda política pública apunta en un principio a la resolución de un problema público reconocido como tal. El análisis de la realidad social no sólo se encuentra en hechos, sino también en los discursos. Tanto los hechos sociales como los discursos plantean problemas (Ortí, 1986). Ambos fenómenos configuran igualmente la realidad social, de ahí la importancia de este proceso participativo a la hora de preparar el PAET. Quizás se ha empleado de una forma algo descafeinada, pero supone un avance en comparación con las políticas públicas previas.

En lo que respecta al contenido, ya se ha comentado que, la definición del problema público en principio era la adecuada, aunque quizás algo optimista. No obstante, el análisis DAFO sobre las debilidades, amenazas, fuerzas y oportunidades sí que resultaba bastante acertado en concordancia con los datos disponibles. El contenido relacionado con los planes de acción, y el consenso con otras administraciones públicas, también iba en la línea de lograr una mayor consistencia, pues el propio plan menciona que en actuaciones previas no había sido así.

No obstante, y como se ha indicado anteriormente, muchas de las medidas pecan de ser demasiado vagas e imprecisas, hay cierto solapamiento entre objetivos y vectores fuerza, y las medidas relacionadas con el turismo rural siguen sin abordar algunos de los grandes fallos de mercado como la saturación de bienes públicos, la musealización del paisaje de los pueblos, o la desigual integración territorial. Esto pone de manifiesto que el turismo rural necesita de una actuación específica que sí que aborde todos los procesos en su conjunto, en vez de seguir viéndolo como un apéndice más del turismo en general.

En cuanto a las reglas institucionales, el plan sí que dedica tiempo a justificar la necesidad de que esos tres vectores fuerza alcances a todas las medidas y al plan en su conjunto, por lo que los actores públicos sí que han tenido en mente unas reglas institucionales



específicas. Asimismo, se menciona que la inacción es un escenario a evitar, y se prevé una evaluación intermedia del plan.

Dicha evaluación intermedia se presentó en junio de 2018. La medición ha consistido únicamente en nombrar las actuaciones realizadas, sin aportar más información, por lo que se trata de una evaluación algo somera, quizás porque la medición más detallada se reserva para la evaluación final del plan.

En definitiva, y siguiendo las recomendaciones de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2009), el PAET está orientado a las necesidades existentes, aunque algunas se quedan en el tintero; la metodología para el diseño del plan ha sido la adecuada, pues para definir la estrategia se ha partido de datos cualitativos y de un proceso participativo y deliberativo entre distintos agentes; y las conclusiones y medidas adoptadas son apropiadas, con una visión estratégica, aunque quizás poco definidas.

## **VI. CONCLUSIONES**

El concepto de desarrollo rural está en cambio, avanza hacia un enfoque más cualitativo, que comprende así los fallos del mercado y del gobierno. Y es que en las zonas rurales más remotas y despobladas hay paisaje, calidad de vida y tradición, lo que genera un mercado a explotar por el turismo rural. Este resalta el valor de la cultura de un lugar, de forma que, tanto visitantes como oriundos pueden apreciar las diversas expresiones culturales, generándose riqueza, y motivando a las nuevas generaciones para que se apropien de sus tradiciones y valores y aprendan la práctica del respeto por otras formas de ver el mundo.

En este sentido, la perspectiva de la Economía Política aporta el análisis de los bienes públicos y externalidades derivados el turismo rural. Es cierto que son conceptos diferentes, pero su distinción, aunque sutil, es de vital importancia para el correcto diseño de las intervenciones públicas.

Los fallos del mercado en torno a bienes públicos implican que su solución pase por la cooperación de todos los individuos, de tal forma que son los propios ciudadanos afectados quienes han de involucrarse en la gestión. La musealización del paisaje y la pérdida de autenticidad de los pueblos, la gentrificación y su consiguiente expulsión de

los autóctonos, así como la saturación y masificación turística son los principales fallos que genera el mercado.

Ante ellos, los gobiernos, y especialmente a mayores niveles, como consecuencia de sus dinámicas de funcionamiento, son más susceptibles de aplicar políticas públicas difusas y poco concretas, muchas veces por mero desconocimiento del medio, otras por la tendencia a generar intervenciones públicas con fines más bien electorales.

No se puede dejar de lado el hecho de que el turismo es un fenómeno integrado en la vida local, y como tal tiene que ser analizado y gestionado. Por ello es necesario comprender tanto la demanda como la oferta turística.

En ese sentido, el PAET se posiciona como un plan competitivo y estratégico que busca potenciar el posicionamiento de Aragón. Y no sólo lo hace frente a las regiones españolas líderes, también frente a países vecinos como Francia. Es por ello por lo que desgana e identifica la oferta turística aragonesa, apostando por productos emergentes y su contribución al desarrollo rural.

Pero no se puede dejar de lado la demanda. Esta es cada vez más cambiante, los nuevos gustos y valores de la sociedad imponen otras actividades en el medio rural y modelos originales de gestión en este sector. Esto parece empujar a muchas administraciones a «subirse al tren» de la innovación como respuesta rápida a la evolución social, que requiere creatividad e inteligencia, asunción de riesgo, y capacidad de interpretación de los diferentes fenómenos de la sociedad. Este es el punto débil del PAET, puesto que está muy enfocado a la oferta turística. Aunque menciona la necesidad de la búsqueda de nuevas tendencias y la innovación, apenas dedica una pequeña parte de su contenido a su estudio.

No obstante, queda patente que, para dinamizar la economía de los municipios y zonas rurales, resulta indispensable la puesta en valor de sus recursos. Esa es la línea que sigue el plan. Las estrategias y objetivos de este proyecto están encaminadas a conseguir potenciar el turismo en general, y el rural en particular, colaborar a mantener y aumentar los puestos de trabajo o dinamizar el tejido empresarial a través de asociaciones y agrupaciones.

Sin duda, Aragón cuenta con suficientes recursos culturales y naturales como para poder colocarse a la cabeza del turismo, compitiendo con zonas de referencia turística como Castilla y León y Cataluña. Promover el turismo rural en los municipios significa generar economía, nuevos puestos de trabajo, atraer la atención de emprendedores que vean en las localidades aragonesas como una alternativa para la creación y puesta en marcha de establecimientos, comercios turísticos o empresas de turismo activo.

La competitividad del sector es la que garantizará a largo plazo destinos turísticos atractivos, generando una demanda que pueda ser la chispa para lograr ese efecto multiplicador del turismo que crea crecimiento económico. Este será sostenido sólo si las bases en las cuales se apoya respetan y protegen los recursos naturales, culturales e históricos.

## BIBLIOGRAFÍA

AEVAL (2009). La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Ministerio de la Presidencia. Madrid.

Alario Trigueros, M., Molinero Hernando, F. y Morales Prieto, E. (2018). «La persistencia de la dualidad rural y el valor de la nueva ruralidad en Castilla y León». *Investigaciones Geográficas*, nº 70, pp. 9-30. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/INGEO2018.70.01>

Altamira Vega, R. y Muñoz Vivas, X. (2007). «El turismo como motor de crecimiento económico». *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, nº 40, pp. 667-710.

Anisi, D. (1992). «Vino nuevo en odres viejos». *Cuadernos de Economía*, nº 20, pp. 5-20.

Aparicio, R. (1986). Criterios para valorar la objetividad y representatividad de las conclusiones de los estudios cualitativos. *Esic Market*, nº 51, pp. 61-70.

Ayuda, I., Pinilla, V. y Sáez Pérez, A. (2001). «Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda». *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, nº 1, pp. 213-231.

Ayuda, I., Pinilla, V. y Sáez Pérez, A. (2016). «Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política». *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, nº 21, pp. 11-41.

Barberán, R. (2003). «La comarcalización de Aragón: Una perspectiva económica». *Economía Aragonesa*, nº 21, pp. 50-86.

Borja, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Barcelona: Siap-Planteos.

Bourdieu, P. y Sayad, A. (2017). *El desarraigo: la violencia del capitalismo en una sociedad rural*, Ángel Abad (trad.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores

Brailovsky, A. (1988), *El impacto ambiental del turismo*, Revista ARN, Vol.V, Nº1.

Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Siglo XXI de España.

Codina, N. (2007). Entre el ocio, el turismo y el consumo. El tiempo y la apropiación del tiempo. En J. Romay (ed.) *Perspectivas y retrospectivas de la psicología social en los albores del siglo XXI* (pp. 205-214). Madrid: Biblioteca Nueva.

Del Romero, L. (2018). *Despoblación y abandono de la España rural. El imposible vencido*. Valencia: Tirant Humanidades.

García, R. y Baylina, F. (2000). *El nuevo papel de las mujeres en el desarrollo rural*. Barcelona: Oikos-Tau.

Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Eduardo L. Suárez (trad.). México: FCE.

Krueger, A. (2012). *Fallos del gobierno en el desarrollo*, Criterio Jurídico 12, 1, pp. 215-240.

Krugman, Paul (1992). *Geografía y Comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.

López Aranguren, J.L. (1985). *Ética y Política*. Barcelona: Orbis.

Mahieson, A. y Wall, J. (1982). *Tourism: economic, physical and social impacts*. Londres: Longman Group.

Martínez Figueroa, L. A. (2016). *Turismo rural: una nueva alternativa de agronegocios*. Disponible en: <https://docplayer.es/5511374-Turismo-rural-una-nueva-alternativa-de-agronegocios.html>

Morales Matos, G., y Méndez García, B. (2017). Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España. En L. Parejo Alfonso (dir.) y A. Arroyo Gil (coord.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (1ª ed., pp. 105-127). Barcelona: Fundación democracia y gobierno local.

Muñoz, F. (2008). *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.

Neu, T. (2016). El paisaje intermedio entre lo urbano y lo rural. Una franja de transición. *Revista Opera*, nº 19, pp. 55-81.

Observatorio del Turismo Rural (2019). Evolución del sector del turismo rural: Tendencias del 2019. Disponible en: [http://www.escapadarural.com/observatorio/wp-content/uploads/2019/01/InformeTurismoRural2019\\_FITUR2019.pdf](http://www.escapadarural.com/observatorio/wp-content/uploads/2019/01/InformeTurismoRural2019_FITUR2019.pdf)

OCDE. (2015). *Revisión del desempeño ambiental. España 2015*.

Ortí, A. (1986). «La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y la discusión de grupo», en García, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (comps.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp. 153-185). Madrid: Alianza.

Rico, M. y Gómez, J. (2009). La Contribución Económica de la Mujer al Desarrollo del Medio Rural de Castilla y León. Un Análisis Aplicado al Turismo Rural. *Anales de estudios económicos y empresariales*, nº 19, pp. 257-296.

Rodríguez González, R. (2004). «El desarrollo rural como paradigma teórico», en Rodríguez González, R. y Pérez, E. *Espacios y desarrollos rurales: una visión múltiple desde Europa y América Latina* (pp. 9-22). Gijón: Trea.

Sancho Comíns, J. y Reinoso Moreno, D. (2012). La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural. *Estudios Geográficos*, nº 273, pp. 599-624.

Sancho Comíns, J., Martínez Vega, J. y Martín, M.<sup>a</sup>. (2002). *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*. Madrid: Ed CSIC.

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.

Subirats, J., Knoepfel P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Winston, C. (2006). *Government failures vs. market failures*. Washington: Brookings Institution.

Wolf, C. (1995). *Mercados o gobiernos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.